UNIVERSIDAD DE BELGRANO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TESIS

"Migración y política exterior. La incidencia de las políticas migratorias de la Unión Europea en la reconfiguración de las relaciones exteriores hispano-ecuatorianas (1996-2008)"

Alumna: Silvana Estefanía Santi Pereyra

Directora: Dra. Sandra Gil Araujo

Firma: 

Número de ID: 000-19-9542

Julio 2026

Resumen

Las migraciones extracomunitarias fueron objeto de atención política de la Unión Europea (UE) desde los años previos a su puesta en marcha institucional en 1993. En simultáneo a la consolidación del espacio Schengen de libre circulación interna, se afianzaron medidas políticas cada vez más securitizadas para atender los movimientos poblaciones externos a la UE. Esta investigación rastrea históricamente cómo esa articulación interna-externa hizo, por un lado, que las migraciones se convirtieran en un tema de interés de la UE y de sus países miembros y que, por otro lado, comenzara un proceso de externalización de la política migratoria y fronteriza de la UE que se configuró como un instrumento de política exterior de los Estados Schengen hacia los países extracomunitarios. En este marco, este estudio focaliza su atención en el caso de España, como país socio de la UE, y Ecuador, como país extracomunitario. Concretamente se pregunta por qué razones las políticas de la UE que regulan las migraciones extracomunitarias se convirtieron entre 1996-2008 en un tema de política exterior en la agenda de España y Ecuador. Este periodo coincide con la importancia creciente de la cuestión migratoria en las relaciones hispano-ecuatorianas y con la incidencia de las políticas migratorias de la UE en ese vínculo. En este contexto, el objetivo general apunta a analizar el modo en el que se ha incorporado y problematizado la temática migratoria extracomunitaria en la agenda de política exterior de la UE y de España hacia Ecuador, entre 1996 y 2008, atendiendo especialmente a los campos de seguridad y desarrollo.

Desde una mirada crítica y con un enfoque interdisciplinario de las ciencias sociales, esta investigación apuesta por el institucionalismo discursivo como enfoque analítico central. Es decir, focaliza en cómo las ideas y los discursos políticos son esenciales para hacer emerger los marcos interpretativos (*frames*) con los que los actores moldean las políticas y justifican el cambio. En concordancia, la tesis sigue una metodología cualitativa con abordaje interpretativo. Además, utiliza la técnica de análisis documental sobre un corpus de más de 300 documentos y discursos políticos de la UE, España y Ecuador y las entrevistas semi-estructuradas a funcionarias/os de gobierno de España y de Ecuador involucradas/os en la temática migratoria abordada. De este modo, subraya la relevancia de historizar los controles migratorios para conocer el desarrollo de la externalización migratoria comunitaria en un país de América Latina y el Caribe, región que ha merecido poca atención por parte de la literatura académica y que continúa teniendo una creciente relevancia política contemporánea en ese campo.

ÍNDICE

LISTA DE GRÁFICOS, TABLAS Y FIGURAS 7

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS 9

AGRADECIMIENTOS 10

INTRODUCCIÓN 12

PARTE I. ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO 22

CAPÍTULO 1. DELINEANDO EL MARCO TEÓRICO 23

1. PERSPECTIVAS TEÓRICO-CONCEPTUALES 23

1.1 Estados asimétricos, soberanía desdibujada y regulación de las migraciones 23

1.2 Transnacionalización del control migratorio y poder 25

1.3 La creciente complejidad en el estudio de la política exterior 27

1.4 Las políticas públicas en el marco de los critical policy studies 28

1.5 El institucionalismo discursivo como enfoque analítico. Vínculos con la construcción de la agenda política y los frames 29

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO 34

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y RELEVANCIA DEL TEMA 34
2. DELIMITANDO EL CAMPO DE INVESTIGACIÓN 38
3. METODOLOGÍA 40

3.1 El camino recorrido 43

3.2 Senderos pedregosos. El acceso a las entrevistas y a las fuentes documentales en Ecuador y España 46

PARTE II. LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y ECUADOR 49

CAPÍTULO 3. LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA . 50

1. DEFINICIONES EN TORNO A LA UNIÓN EUROPEA 50

1.1 Breve historia de los inicios del proceso de integración europea 50

1.2 La conformación de la Unión Europea 52

2. LAS POLÍTICAS HACIA LAS MIGRACIONES EXTRACOMUNITARIAS EN LA UE 56

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES 69

1. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA SOBRE EXTRANJERÍA 69

1.1 LO 7/1985: trazando el perímetro a la inmigración extracomunitaria 72

1.2 De la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 a la reforma del reglamento de la LO 7/1985 en 1996 75

1.3 Incorporando el acervo europeo: LO 4/2000, LO 8/2000, LO 14/2003 y el reglamento de 2004 ..... *80*

2. LA INMIGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA AGENDA POLÍTICA DE AZNAR Y RODRÍGUEZ ZAPATERO 88

CAPÍTULO 5. LA MIGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR 102

1. LA EMIGRACIÓN EN LA AGENDA DE POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA DE ECUADOR 102

1.1 Determinantes internos: el contexto histórico, político y social de la emigración ecuatoriana hacia España *102*

1.2 La emigración ecuatoriana como asunto de política exterior *114*

PARTE III. LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UE HACIA ESPAÑA Y ECUADOR: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS BILATERALES 122

CAPÍTULO 6. LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE: EXTERNALIZANDO EL CONTROL MIGRATORIO A TRAVÉS DE FONDOS FINANCIEROS E INSUMOS COMUNITARIOS 123

1. HACIA NUEVAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD: EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN MIGRATORIA 123

2. DESENTRAÑANDO LA *MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE* 131

2.1 Líneas presupuestarias B7 ..... *134*

2.2 Programa AENEAS *138*

2.3 Programa TPMA *140*

2.4 Programa SOLID *146*

2.4.1 Fondo para las fronteras exteriores 147

2.4.2 Fondo de retorno 150

2.5 Regional Strategy Papers, Country Strategy Papers y Perfiles Migratorios *155*

CAPÍTULO 7. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DE FRONTERAS EXTERIORES 160

1. LA EUROPEIZACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA SOBRE MIGRACIONES EN ESPAÑA Y SUS EFECTOS EXTERNALIZADORES 160

1.1 Vigilancia coordinada: Operaciones conjuntas de FRONTEX para el control de los flujos migratorios latinoamericanos *178*

1.2 Cooperación policial *186*

1.3 Control de las compañías de transporte *196*

CAPÍTULO 8. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN "ILEGAL" 201

1. CONTROLANDO EL TRAYECTO MIGRATORIO 201

1.1 El establecimiento del visado obligatorio Schengen para ecuatorianos *201*

1.1.2 Modernización de documentos de viaje: el pasaporte ecuatoriano 206

1.2 Procesos de regularización migratoria en España *210*
1.2.1 Movimientos de protesta migrante por la regularización documentaria 214
1.2.2 Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001): regularización en origen y remigración 217
1.2.3 Acuerdo de Regularización y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) 227
1.3 La complejización del estatuto de doble nacionalidad *237*
1.4 Políticas de remoción de migrantes *240*
1.4.1 Devolución y rechazo en frontera 242
1.4.2 Retorno 247
1.4.2.1 Retorno forzado o expulsiones 248
1.4.2.2 Retorno voluntario 255
1.4.3 Readmisión 260

CAPÍTULO 9. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DESARROLLO 265

1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN LA UE: VÍNCULOS CON EL CONTROL MIGRATORIO 265
2. EL CODESARROLLO COMO EMERGENTE DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA RELACIÓN UE-ESPAÑA 271
3. TRANSFORMACIONES EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: EL CODESARROLLO COMO COMPONENTE BILATERAL HISPANO-ECUATORIANO 283
3.1 Cooperación política y técnica con fines de control migratorio *285*
3.1.1 Microcréditos y canje de la deuda externa 286
3.1.2 Remesas 291
3.2 Codesarrollo *299*
3.2.1 El proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia 306

CONCLUSIONES 326

1. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN 327
2. CONTRIBUCIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA LOS ESTUDIOS SOBRE MIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS CONTROLES MIGRATORIOS ... 334
2.1 Los desafíos de la externalización de los controles migratorios según su aplicación geográfica *336*
2.2 Las estrategias de la UE para la externalización y la securitización de las migraciones *338*
2.3 La flexibilización del sujeto migrante en el vínculo institucional sobre migración y desarrollo *339*
3. NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO 340

BIBLIOGRAFÍA 342

REFERENCIAS DOCUMENTALES 394

ANEXO 1. DURACIÓN DE MINISTRAS/OS DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA SEGÚN GESTIÓN DE GOBIERNO (1996-2008)..... 429

ANEXO 2. DURACIÓN DE MINISTRAS/OS DE RELACIONES EXTERIORES DE ECUADOR SEGÚN GESTIÓN DE GOBIERNO (1996-2008)..... 430

ANEXO 3. PERFILES DE PERSONAS ENTREVISTADAS..... 431

ANEXO 4. EJEMPLO DE GUIÓN DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA ADAPTADO SEGÚN EL PERFIL DE LA PERSONA ENTREVISTADA..... 434

ANEXO 5. CÓDIGOS RESULTANTES DE LAS ENTREVISTAS CODIFICADAS. REPORTE DE ATLAS.TI..... 438

Lista de Gráficos, Tablas y Figuras

Capítulo 4

- **Gráfico 1.** *Gasto estatal español en política exterior 2000-2008 (en porcentaje)*

Capítulo 5

- **Gráfico 2**. *Tendencia del desempleo en Ecuador durante la década de los noventa*
- **Gráfico 3**. *Tendencia de la pobreza en Ecuador durante la década de los noventa*
- **Tabla 1.** *Saldo migratorio ecuatoriano entre 2000 y 2008*
- **Gráfico 4.** *Crecimiento acumulado de la población ecuatoriana en España en el periodo 1998-2008*

Capítulo 6

- **Gráfico 5.** Matriz de gestión migratoria de la UE hacia los terceros países
- **Figura 1.** Proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en países no comunitarios, iniciados en 2001-2003
- **Figura 2**. *Impacto en América Latina y el Caribe de los proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en terceros países (2001-2008)*
- **Tabla 2**. *Costes de retornos forzosos realizados por vía aérea en España en 2008*
- **Gráfico 6**. *Porcentaje de personas en vuelos de retorno forzoso por continente en 2008*
- **Figura 3**. *Perfiles migratorios realizados por OIM (2007-2008)*

Capítulo 7

- **Tabla 3**. *Operaciones conjuntas FRONTEX con foco en Latinoamérica (2006-2008)*
- **Tabla 4**. *Rechazos de nacionales de América Latina y el Caribe en la frontera aérea de España (2008)*

Capítulo 8

- **Gráfico 7.** *Evolución de visados expedidos en la Oficinas Consulares de España en Ecuador (2001-2008)*
- **Tabla 5.** *Porcentaje de personas extracomunitarias en situación migratoria irregular en España*
- **Tabla 6.** *Cifras presupuestadas por la OIM para el AROFM (2003-2008)*
- **Tabla 7.** *Cifras de migrantes postulantes y seleccionadas/os por el AROFM (2002-2008)*
- **Gráfico 8**. *Concesión de nacionalidad española a ecuatorianas/os (1996-2008)*

- **Tabla 8.** *Devoluciones de ecuatorianas/os desde España (1996-2003)*
- **Tabla 9.** *Ecuatorianas/os rechazadas/os en aeropuertos por sobre el total de rechazos en fronteras españolas (tierra, mar y aire) (1999-2003)*
- **Tabla 10.** *Expulsiones de ecuatorianas/os desde España sobre el total de expulsiones (1994-2008)*
- **Gráfico 10.** *Expulsiones de extranjeras/os ejecutadas en España (1994-2008)*
- **Tabla 11.** *Expulsiones ejecutadas desde España de personas de las principales nacionalidades de América Latina y el Caribe (2003-2008)*
- **Gráfico 11.** *Expulsiones efectuadas de principales nacionalidades de América Latina y el Caribe desde España (2003-2008)*
- **Tabla 12**. *Recursos españoles destinados a medidas de retorno voluntario (2003-2008)*
- **Tabla 13**. *Retorno voluntario de nacionales América Latina desde España a través del programa PREVIE (2003-2008)*

Capítulo 9

- **Tabla 14.** *Programas de codesarrollo derivados de las medidas del Programa GRECO (2001)*
- **Gráfico 12**. *Remesas recibidas en Ecuador por país de procedencia en millones de dólares (2005-2008)*
- **Tabla 15**. *Objetivos específicos del proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia*
- **Gráfico 13**. *Estructura general del proyecto por objetivos, ejes de intervención y componentes*
- **Tabla 16**. *Estructura funcional original del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia*
- **Tabla 17**. *Estructura funcional modificada del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia*

Lista de abreviaturas y siglas

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

AECI Agencia Española de Cooperación Internacional

AOD Ayuda Oficial al Desarrollo

AROFM Acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios entre el Reino de España y la República de Ecuador

AUE Acta Única Europea

CAAS Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen

CAN Comunidad Andina de Naciones

CARM Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE Comunidad Económica Europea

CIG Conferencias intergubernamentales para modificar los Tratados de la UE

CIPD Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo

CONAIE Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

FED Fondo Europeo de Desarrollo

GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

ICD Instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo

IGC Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las políticas migratorias

INECI Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional

JAI Justicia y Asuntos de Interior

LO Ley orgánica

OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

OECE Organización para la Cooperación Económica de Europa

OIM Organización Internacional para las Migraciones

ONU Organización de las Naciones Unidas

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

PP Partido Popular

PSOE Partido Socialista Obrero Español

SIS Sistema de Información de Schengen

SIVE Sistema Integrado de Vigilancia Exterior

SOLID Programa solidaridad y gestión de los flujos de migración

TPMA Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo

TUE Tratado de la Unión Europea

UE Unión Europea

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Sandra Gil Araujo por su permanente apoyo, por tejer compañerismos dentro y fuera de la academia, con formas de ser vinculadas a formas de hacer. Agradezco a Eduardo Domenech por apoyar generosamente los vaivenes de este trabajo en distintas latitudes.

Esta tesis también se nutrió de distintos espacios de investigación en los que participo. Uno es el Grupo de Trabajo sobre "Migraciones y Fronteras Sur-Sur", del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que con su variedad de perspectivas ha enriquecido mi forma de pensar este estudio. Otro muy importante fue el Grupo de Estudios sobre "Migraciones, Políticas y Resistencias" (MiPRes), emplazado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA), cuya red de colegas merecen un reconocimiento especial por su mirada aguda, potente y siempre afectuosa, lo que ha movilizado en mí muchas reflexiones profundas acerca de mi propio trabajo.

Esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo de distintas becas de investigación. En orden temporal debo mencionar la del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouniversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Red Macro) del Grupo Santander que posibilitó la primera indagación en Ecuador. En ese periodo ecuatoriano agradezco a Iván Gomezjurado (UCE), a Gioconda Herrera (FLACSO-Ecuador) y, particularmente, a Jacques Ramírez por su colaboración. Muy especialmente, agradezco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la beca doctoral que me permitió hacer realidad esta tesis. En ello también colaboró de modo importante la beca Erasmus Mundus-AMIDILA, desarrollada en la Universidad de Granada (UGR-España) y la beca Erasmus+ realizada en la Università degli Studi di Pavia (UNIPV-Italia). En la misma línea, debo agradecer la labor desenvuelta en esas instituciones por Javier García Castaño, del Instituto de Migraciones (UGR) y por María Antonieta Confalonieri, del *Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali* (UNIPV), como referentes. Adicionalmente, agradezco el apoyo brindado por María Paula Cicogna durante el proceso de postulación a la beca Erasmus+ en la Universidad de Belgrano. Además, soy grata a la enriquecedora experiencia de la beca de residencia en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica, en Oñati, España.

Asimismo, quiero agradecer y destacar la importancia de las siguientes experiencias académicas para esta tesis. Una fue la Escuela MIGRARED de CLACSO, realizada en 2015 en Quito, Ecuador. Agradezco a todo el grupo de profesoras/es y especialmente a Adriana González Gil y María Mercedes Eguiguren por los comentarios y sugerencias hechas durante el taller en el que participé. También agradezco a la FLACSO-Ecuador por recibirme como investigadora visitante en 2015, especialmente a Cristina Vega y a Gioconda Herrera por sus valiosos comentarios a un avance de investigación presentado en un seminario del grupo de investigación "Migraciones

Internacionales y Globalización" de esa institución. Otra mención y agradecimiento especial merece Gennaro Avallone, de la *Università degli Studi di Salerno* (Italia), por su calidez y generosidad que posibilitaron presentar un adelanto de esta tesis en el seminario del *Dottorato in Scienze del linguaggio, della società, della política e dell´educazione*, *Università degli Studi di Salerno*, en 2017.

A tres colegas debo un agradecimiento particular. A Jacques Ramírez (Universidad de Cuenca, Ecuador) por su generosidad académica, algo que no es menor. De igual modo, a Belén Agrela (Universidad de Jaén, España) por compartir sus hojas de ruta sobre las políticas migratorias de la UE, materiales que fueron muy valiosos en el puntapié inicial de esta tesis. Adicionalmente, agradezco a Gustavo Dias (Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil) por su altruismo al compartir el manuscrito inédito "*Retour, 'Re-insertion' des immigres: realité et discours*"[1] (1984) de Abdelmalek Sayad, fruto de su labor de investigación[2] desarrollada en 2023 en el archivo personal de ese autor franco-argelino preservado en los *Archives Nationales* de Francia.

Sin el tiempo y la predisposición dedicada por las personas entrevistadas de Ecuador y España, este trabajo no sería el mismo. A todas ellas un agradecimiento por compartir con amabilidad sus vivencias en la función pública.

A las/os amigas/os que acompañaron esta tesis: Janneth, María del Carmen, Inéz, Anabel, Heldo, Elías, Vero, Diana y Carla. A Sofía y Laura por el cobijo en Madrid. A Nayra y María por su invaluable compañía en Ecuador y España. A Yolanda y Meivol por los encuentros en Quito, "a los años". Ai/lle dottoroni/e della Scuola pavese (Paolo, Eugenio, Angelo, Cristina, Pamela) per il loro ricco pensiero astratto, la loro allegria e per la Summer School in Sardegna (con Alessandro). También a A+B Grunert, por su hospitalidad y su perseverancia por un mejor mundo posible.

Un agradecimiento fraternal a mi familia, a mis hermanos y sobrino/as. Muy especialmente a mi madre y mi padre por su apoyo amoroso, permanente e incondicional. A Michelangelo *per rendere il mondo sempre più bello*.

[1] Archives d'Abdelmalek Sayad 20150645/41.

[2] Como parte de los proyectos Nº 405869/2021-5, financiado por CNPq, y Nº APQ-03323-22, subvencionado por FAPEMIG.

Introducción

La Unión Europea (UE) comenzó a ocuparse de las migraciones extracomunitarias en los años previos a su puesta en marcha institucional en 1993. En ese camino, paralelamente se construyó un espacio interno de libre circulación que se apuntaló con medidas políticas cada vez más numerosas y variadas para atender los movimientos poblaciones externos a la UE. Esta investigación rastrea históricamente cómo esa articulación interna-externa hizo, por un lado, que las migraciones se convirtieran en un tema de interés de la UE y de sus países miembros y que, por otro lado, comenzara un proceso de externalización de la política migratoria y fronteriza de la UE que se configuró como un instrumento de política exterior de los Estados Schengen hacia los países extracomunitarios.

Para ello, este trabajo focaliza su atención en el caso de España, como país socio de este esquema de integración regional, y Ecuador, como país extracomunitario. A lo largo de estas páginas, se responde a la siguiente pregunta de investigación ¿Por qué razones las políticas de la UE que regulan las migraciones extracomunitarias se convirtieron entre 1996-2008 en un tema de política exterior en la agenda de España y Ecuador? Esta línea temporal es estratégica porque coincide con la creciente importancia de la cuestión migratoria en las relaciones hispano-ecuatorianas y con la incidencia transformadora de las políticas migratorias de la UE en esa relación. Desde el año 2000, España se transformó en el principal Estado receptor de las migraciones de América Latina hacia Europa y el segundo a nivel mundial, después de EEUU (Fernández-Huerga Moraga, 2021). En esta ecuación, después de la mitad de los años noventa la corriente migratoria ecuatoriana hacia ese país ibérico se intensificó, hasta tornarse a principios del siglo XXI en la población inmigrante de origen latinoamericano con mayor peso numérico. Posteriormente, la crisis económica y financiera global de 2008 que golpeó la economía española hizo disminuir el flujo migratorio. Estos datos enmarcan el trasfondo del complejo escenario político.

Focalizar el análisis en la UE, España y Ecuador permite indagar en dos procesos simultáneos que señala la literatura clásica: la europeización y la externalización del control migratorio de la UE hacia Estados no comunitarios (Boswell, 2003). La originalidad de este trabajo reside en realizar un estudio en profundidad que da cuenta de estos procesos entre la UE, un Estado miembro (España) y un tercer país (Ecuador), algo muy poco desarrollado en el campo de las políticas sobre migraciones. En ese punto, si bien hay investigaciones que han indagado en las migraciones como temática en la relación entre la UE y España, España y Ecuador o entre la UE y Ecuador, no hay trabajos de largo aliento que hayan escudriñado en las articulaciones entre estos tres actores en el periodo de apogeo de la emigración ecuatoriana hacia España (1996-2008). Así mismo, otra de las contribuciones destacadas de esta tesis es su aporte al

conocimiento del impacto de esa externalización[3] comunitaria en una región (América Latina y el Caribe) y en un país (Ecuador), que hasta el momento no ha recibido la atención que merece.

Desde una mirada crítica, la investigación se nutre de una aproximación teórica interdisciplinaria de las ciencias sociales, en la que conviven aportes principalmente de la ciencia política y las relaciones internacionales, junto con insumos de la sociología de las migraciones y los estudios migratorios. Entre las premisas teóricas de partida están: (1) la consideración del Estado como un actor fundamental en los procesos de clasificación, jerarquización y control de poblaciones; (2) la adopción de una perspectiva escalar (Glick Schiller y Çağlar, 2011) que permita rastrear la constitución mutua de los distintos planos (nacional-regional-internacional) de las políticas; (3) el reconocimiento de una soberanía desdibujada, con redes de actores que detentan poder e injerencia en ámbitos antes consagrados al Estado, incidiendo así en la regulación de las migraciones; (4) la configuración de una "transnacionalización de facto de la política migratoria" (Sassen, 1996, 2003b), que habilita —en este caso de estudio— una europeización de la política migratoria y una externalización del control migratorio (Boswell, 2003); y (5) la asunción de una complejización de la política exterior estatal, influenciada por los bloques de integración regional —en este trabajo la UE— y otros factores externos e internos. Con esta antesala, las políticas públicas (migratoria y exterior) se enfocan desde el marco de los *critical policy studies*, que sostienen que los conocimientos utilizados por los actores estatales en la formulación de las políticas, deben ser sometidos a cuestionamiento, impugnación y crítica (Orsini y Smith, 2007).

Sobre la base de estos postulados teóricos, esta tesis apuesta por el institucionalismo discursivo como enfoque analítico nodal que permite indagar de qué modo la migración fue tematizada y problematizada en las relaciones políticas entre la UE, España y Ecuador. El institucionalismo discursivo se focaliza en comprender el papel de las ideas y de los discursos dentro de un contexto institucional determinado (Schmidt, 2008, 2011b, 2017a, 2026). Es allí donde las ideas y discursos cobran sentido (Schmidt, 2011a, 2017a). Esta perspectiva, relevante para los *critical policy studies*, presta atención a los actores que articulan y legitiman esas ideas en la construcción de las políticas públicas (Fischer, Torgerson, Durnovà y Orsini, 2017; Schmidt, 2025). El institucionalismo discursivo es multidisciplinar, compatible con las contribuciones del marco teórico y con la visión epistemológica interpretativista que se plasma en este trabajo. A diferencia de los otros institucionalismos[4], el institucionalismo discursivo tiene su origen en el enfoque interpretativo de la Ciencia Política y explica mejor las dinámicas de cambio institucional (Schmidt, 2026). Justamente, las migraciones extracomunitarias comenzaron a izarse como temática política en el momento de traspaso de la CEE a la UE, algo en lo que esta tesis ahonda,

[3] Esta categoría tiene larga tradición en los estudios sobre la inmigración y el refugio en la Unión Europea. Sin embargo, en el último lustro proliferaron investigaciones que aplican la externalización al alcance de las políticas de extranjería de Estados Unidos en la región Latinoamericana, sus subregiones o, singularmente, en los países que la componen. En ese escenario, los trabajos de Aristide Zolberg fueron pioneros.
[4] Institucionalismo sociológico, institucionalismo de la elección racional e institucionalismo histórico.

y que evidencia la utilidad de las herramientas del institucionalismo discursivo: dar cuenta de cómo las ideas y los discursos son esenciales para hacer emerger los marcos interpretativos (*frames*) con los que los actores moldean las políticas y justifican el cambio. Esto es especialmente importante al analizar la construcción de la agenda política (Barbehön, Münch y Lamping, 2017) sobre migraciones entre la UE, España y Ecuador e indagar en el tratamiento de la emigración ecuatoriana dentro de las negociaciones políticas bilaterales. El proceso de *enmarcar* construye socialmente una situación, define cuál es su problemática y sugiere cursos de acción (Rein y Schön, 2016) política.

Como punto de partida ya corroborado por investigaciones precedentes, se asume que la UE ha influido en las políticas migratorias de España. Por ello, la hipótesis principal de este trabajo postula que la UE ha tenido especial incidencia en el devenir de las políticas migratorias de España entre 1996 y 2008, especialmente en los ejes de seguridad y desarrollo, atendiendo a su estratégica posición geográfica como país-frontera del perímetro comunitario europeo. En tanto, la hipótesis secundaria sostiene que España ha hecho uso de sus atribuciones y de su pertenencia a un consolidado esquema de integración regional, para tratar el tema migratorio en las relaciones exteriores con Ecuador, entre 1996 y 2008, conforme a sus intereses y objetivos en materia migratoria, realizando acciones que van en concordancia con los lineamientos dispuestos en la UE en las esferas de seguridad y desarrollo. Sobre las dimensiones enunciadas en las hipótesis, en lo que atiene a la seguridad se presta atención a las implicaciones políticas que conlleva la adopción de la idea de “gestión migratoria” por parte de la UE y de España, aplicada hacia los flujos migratorios extracomunitarios en general y, en particular, hacia los movimientos migratorios ecuatorianos. En lo que se refiere a la dimensión de desarrollo se contempla la cooperación al desarrollo desplegada por España hacia Ecuador, especialmente analizándose las esferas que involucran la temática migratoria y la inserción de la idea de codesarrollo en la relación bilateral.

En este contexto, el objetivo general de la investigación apunta a analizar el modo en el que se ha incorporado y problematizado la temática migratoria extracomunitaria en la agenda de política exterior de la UE y de España hacia Ecuador, entre 1996 y 2008, atendiendo especialmente a los campos de seguridad y desarrollo. En esta línea, los objetivos específicos buscan: (a) Explorar las iniciativas y discursos políticos elaborados en la UE respecto de las migraciones extracomunitarias para identificar los supuestos que fundamentan sus políticas; (b) Establecer las articulaciones existentes entre las líneas propuestas por la UE para el manejo de las migraciones extracomunitarias y las líneas de acción planteadas por parte de España hacia Ecuador, especialmente en lo que se refiere a las esferas de gestión migratoria y cooperación al desarrollo; (c) Rastrear comparativamente el lugar que ha ocupado la temática migratoria en la agenda exterior de España hacia Ecuador durante la gestión de dos partidos políticos opuestos, la del Partido Popular (PP), bajo la figura de Aznar (1996-2004) y la del Partido Socialista Obrero

Español (PSOE), encabezado por Rodríguez Zapatero (2004-2008); (d) Indagar en las repercusiones de los cambios y continuidades en el tratamiento político de las migraciones extracomunitarias, especialmente las procedentes de Ecuador, dentro de las relaciones bilaterales durante el período de Aznar (1996-2004) y el de Rodríguez Zapatero (2004-2008); (e) Relevar, contextualizar y analizar los posicionamientos del gobierno ecuatoriano en relación a las migraciones internacionales a lo largo del período estudiado, prestando especial atención a sus políticas públicas y relaciones exteriores con la UE y el Estado español.

En concordancia con estos planteamientos, la investigación sigue una metodología cualitativa, coherente con el interrogante y el objetivo. El estudio tiene un diseño flexible (Mendizábal, 2006), que posibilita un abordaje sistemático de carácter interpretativo, así como la formulación de preguntas antes, durante y después de la recolección y análisis de datos (Hernández-Sampieri, 2018). Como método se escogió el análisis textual (Halperin y Heath, 2017), que centra su indagación en los documentos y los discursos en la investigación política. Siguiendo la línea de tiempo de esta tesis y el propósito de esta investigación, se ha construido un *corpus* de 331 documentos oficiales escritos (publicados y no publicados) de la UE, España, Ecuador y otros complementarios de algunos organismos internacionales. Las representaciones emergentes de este material fueron objeto de análisis. Los documentos se consideran "productos situados" (Prior, 2003, p. 26) que forman parte de un orden textual integrado a un orden social (Jacobson, 2016). Es decir, los documentos se interpretan como productos discursivos que hacen parte de construcciones políticas en contextos históricos y sociales determinados. En consonancia con ello, los discursos y las declaraciones de los funcionarios en el ámbito de la UE, España y Ecuador también se consideran material documental.

Para lograr una mejor construcción del objeto de estudio, se hizo un trabajo de campo multisituado en España (2015, 2016, 2017) y Ecuador (2009, 2011, 2015), que posibilitó acceder a fuentes primarias de información. En este marco, se realizaron 20 entrevistas[5] semi-estructuradas a informantes clave: primordialmente funcionarias/os de gobierno de España y de Ecuador específicamente ligadas/os con la temática migratoria bilateral. Las entrevistas permitieron tener acceso a los discursos y a las percepciones de estos actores sobre las políticas y la implementación de los programas. Para procesar el material de las entrevistas se utilizó el software Atlas.Ti, lo cual facilitó evidenciar los *frames* discursivos de las personas entrevistadas.

Con estas coordenadas planteadas, los hallazgos de esta tesis presentan un panorama que imbrica distintas escalas geográficas y políticas. La indagación sobre la gestión migratoria como idea política implicó dar cuenta de una serie de instrumentos de control migratorio y fronterizo desplegados por la UE, apropiados por España y externalizados a Ecuador. Un aporte fundamental de esta tesis es el entendimiento, desde el institucionalismo discursivo, de la *matriz*

[5] En Quito, Guayaquil, Madrid y Bruselas entre los años 2009 y 2017.

de gestión migratoria de la UE como un *ideario político* integrado por distintas ideas programáticas*,* organizadas en tres ejes de intervención para encauzar la migración extracomunitaria: las fronteras exteriores, la "lucha contra la inmigración ilegal" y el desarrollo. La operacionalización de estas tres áreas de la *matriz* ha confirmado que las ideas políticas contenidas allí repercutieron en las relaciones exteriores entre España y Ecuador, dando forma e incidiendo en la configuración de las políticas migratorias de España y de las herramientas políticas impulsadas hacia la migración ecuatoriana.

Puntualizando sucintamente en estos ejes de la *matriz*, se precisan algunos puntos salientes. En el área de fronteras exteriores, España adoptó el enfoque securitario comunitario en los años ochenta, mientras en la siguiente década traspuso los consensos de la UE al respecto dentro de su normativa migratoria, sus sistemas de vigilancia territorial y distintas iniciativas, demostrando una interiorización gradual del rol que debía ocupar como país perimetral del bloque. Esto es coincidente con la literatura. Pero los mecanismos desplegados en el área de fronteras exteriores implicaron procesos de larga duración como: el establecimiento de una *cooperación securitaria sobre migraciones* (Santi, 2020b) y fronteras entre Estados miembros de la UE; la colaboración de actores nacionales e internacionales *auxiliares* de la *matriz de gestión migratoria de la UE*; una construcción interactiva de discursos políticos que se replicó en una *construcción interactiva de los controles fronterizos* internos de España y externos de la UE (y viceversa), proceso que se extendió hacia el territorio de Ecuador; además del establecimiento de una *cadena de control migratorio* entre la UE, España y Ecuador integrada por actores públicos y privados de escala internacional, regional, estatal y local. Todos estos procesos dieron cuenta de la complejización de la relación entre la migración y la política exterior.

En el eje sobre la "lucha contra la inmigración ilegal", la mirada se posa sobre las principales herramientas políticas aplicadas para controlar todo el trayecto migratorio (antes del viaje, en el territorio de destino y en la remoción) de los flujos ecuatorianos hacia España. Este análisis constató particularidades sobre la aplicación de la *matriz de gestión migratoria de la UE* al caso hispano-ecuatoriano. Las medidas implementadas en el país de origen migratorio dan testimonio de fenómenos como el despliegue de controles migratorios interescalares, la multiplicación de la burocracia bilateral en origen y el refuerzo de la seguridad migratoria y fronteriza. Mientras, las medidas aplicadas en el territorio de destino ponen de manifiesto una doble vara. Formalmente se insertaron ideas de control migratorio comunitarias en distintos instrumentos de gestión específicos para Ecuador, pero al mismo tiempo durante su puesta en práctica hubo una notoria preferencia por los flujos migratorios ecuatorianos expresada por medio de excepciones administrativas. De las entrevistas emana que este favoritismo hacia la población migrante ecuatoriana en España se dio como resultado de las negociaciones diplomáticas, pero también por la inclinación del país de destino a favorecer a una población extranjera con ciertas características "culturales" (idiomáticas y religiosas). En otro orden, las medidas de remoción en

el territorio de destino expresaron plenamente la adopción española de categorías de la UE y su aplicación a la migración ecuatoriana, aunque en muchos casos en menor medida que a otros colectivos migrantes latinoamericanos. Las medidas políticas promovidas revelaron también la colaboración interescalar en variadas *políticas de remoción*, que involucraron el soporte del propio Ecuador, de otros Estados miembros de la UE, de agencias de la UE, de organismos internacionales y de actores de la sociedad civil. Esta magnitud habla del proceso de externalización del control migratorio comunitario hacia el país andino.

El análisis del tercer eje sobre desarrollo que compone la *matriz de gestión migratoria de la UE* trasluce una concordancia en el *frame* sobre migración y desarrollo, entre el ámbito comunitario y español desde inicios de los años noventa. Los documentos develan que el modo de entender la migración y el desarrollo se conectó discursivamente con el segundo y tercer eje de la *matriz*, muchas veces vinculando las medidas de cooperación al desarrollo al retorno de las personas migrantes. Aunque no todas las medidas hacían foco en ello, estos nexos discursivos obedecen también a una circulación de ideas en el ámbito internacional. Un dato de ello es que el Estado ecuatoriano adoptó un discurso similar a partir de 2006. También se corroboró que Ecuador tuvo relevancia y prioridad para la cooperación española en Sudamérica, en parte, gracias a la inmigración, ya que ciertos instrumentos de cooperación al desarrollo son anteriores a la salida de la población ecuatoriana hacia España. Sin embargo, se desplegaron algunas herramientas particularizadas para la inmigración ecuatoriana.

Escudriñar en el *ideario* político de la UE a través de cada uno de esos ejes fue un modo de testear la capacidad de análisis que posee esta *matriz de gestión migratoria de la UE* para ser aplicada a otros contextos geográficos y políticos. A su vez, la gestión migratoria de la UE expone solo un ejemplo de *ideario*, dado que este método puede replicarse con las ideas políticas destinadas a otros campos sociales (seguridad, pobreza, salud, etc.). Esta tesis es un testimonio de cómo las ideas políticas impactan en la forma de pensar y obrar políticamente.

Luego de esta descripción general sobre los pilares de la tesis se da paso a resumir su organización. El texto se estructura en nueve capítulos. El capítulo uno delinea el marco teórico que reúne las perspectivas que delimitan y dan sustento al posterior análisis. Comprende puntos de partida sobre la asimetría de los Estados en el ámbito internacional; la soberanía y el poder político desdibujado o en disputa que poseen por la injerencia de otros actores políticos; el impacto que estos procesos tienen en la regulación de las migraciones con un proceso activo de transnacionalización del control migratorio y la creciente complejidad que esto representa para el estudio de la política exterior. Con estas premisas, las políticas públicas (migratoria y exterior) se encuadraron desde los *critical policy studies* y, ligado a ello, se utiliza el institucionalismo discursivo como principal enfoque analítico, considerando los procesos de construcción de la agenda política y la utilidad de los *frames* para rastrear el impacto de las ideas políticas.

El capítulo 2 da cuenta de la aproximación metodológica que se desprende del marco teórico. Primero se relevan los antecedentes del tema a estudiar, que dejan de manifiesto su relevancia y los vacíos que viene a llenar esta investigación. Luego se demarca el campo de investigación. Seguidamente se explicita la metodología y el camino recorrido para realizar la tesis: financiamientos, trabajo de campo, acceso de las entrevistas y fuentes, no sin explicitar las limitaciones encontradas al respecto en España y Ecuador.

El capítulo tres evidencia cómo la inmigración se incluyó como tema político en la agenda de la UE y de qué forma fue problematizada en el ámbito comunitario con el correr de los años. Para ello se historiza brevemente el proceso de integración europea, destacando los cambios institucionales principales que tuvieron un impacto en las perspectivas securitarias con la que la inmigración extracomunitaria fue enfocada por medio de diferentes ideas políticas, discursos, estrategias y categorías de control migratorio para abordar el fenómeno. De esa amalgama surgirá la "lucha contra la inmigración ilegal" enarbolada por la UE como instrumento —aún vigente— para proyectar la frontera exterior comunitaria hacia los países de origen y tránsito migratorio.

El capítulo cuatro se centra en el proceso de inclusión de la inmigración en la agenda política interna y externa de España. Primero, se exploran las ideas políticas plasmadas en la legislación sobre extranjería y en los discursos políticos circulantes. Del análisis normativo surge que las bases jurídicas de la política sobre inmigración en España se sentaron entre 1969 y 1996, especialmente tras la primera ley sobre extranjería en 1985. Mientras, las normas sucesivas en la materia (LO 4/2000, LO 8/2000, LO 14/2003 y el reglamento de 2004) incorporaron el acervo sobre inmigración de la UE. Segundo, se revisa la incorporación de la inmigración como materia de la política exterior española (1996 y 2008), trazando paralelos y diferencias entre los gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero.

El capítulo cinco plantea el contexto histórico en el que surgió el proceso de emigración ecuatoriana de fines del siglo XX, repasando las sucesivas crisis económicas, políticas y sociales acontecidas en Ecuador que impulsaron la salida de esta población andina hacia España. Entre 2001 y 2008, el volumen de este flujo convirtió a Ecuador en el principal país de origen de la migración latinoamericana asentada en España y el fenómeno escaló en orden de importancia dentro de la agenda política interna y externa del Estado ecuatoriano, impactando en el diseño de nuevas estructuras institucionales y de herramientas para su tratamiento político. La firma de nuevos instrumentos internacionales para brindar protección a esa población y la renovación en el abordaje de las relaciones bilaterales con los países de destino migratorio, como España, derivaron de este nuevo panorama.

El capítulo seis analiza cómo en la construcción del espacio de "libertad, seguridad y justicia" de la UE, las concepciones sobre la seguridad aplicadas como prisma comunitario para abordar los

movimientos poblacionales extracomunitarios hicieron posible que la idea de *gestión migratoria* se posicionase como *ideario político* para el tratamiento de las migraciones provenientes de los terceros países. Eso posibilitó la formación de una *matriz de gestión migratoria de la UE* compuesta por tres ejes: fronteras exteriores, "lucha contra la inmigración ilegal" y desarrollo. Por medio de los componentes de esa *matriz* se externalizó el control migratorio comunitario hacia los países de destino, tránsito y origen migratorio. Para situar el caso ecuatoriano, se indaga en el proceso de externalización del control migratorio comunitario hacia América Latina y el Caribe. En este sentido, se analiza la incidencia en la región y particularmente en Ecuador, de cuatro presupuestos de gestión migratoria de la UE establecidos entre 2001 y 2008: la línea presupuestaria B7 (2001-2003); el programa AENEAS (2004-2006); los inicios del programa TPMA (2007-2013) y del programa "Solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID) (2007-2013). Del análisis se desprende que España fue protagonista en la región y en Ecuador como intermediario de varios de estos proyectos de gestión migratoria comunitaria. Complementariamente, se revisan otros insumos que hacen parte de la estrategia de control migratorio de la UE como los *Regional Strategy Papers*, los *Country Strategy Papers* y los Perfiles Migratorios.

Justamente en los capítulos siete, ocho y nueve se analiza el impacto de los componentes de cada uno de los ejes de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, tanto en España como en Ecuador. El capítulo siete se detiene en el eje de "fronteras exteriores". Se tiene presente que el delineamiento del espacio fronterizo interior conllevó a la delimitación exterior, que fue un momento germinal para las políticas sobre migraciones comunitarias y extracomunitarias, además de ser una instancia de ruptura para las políticas de extranjería de los Estados miembros y de los países aspirantes a socios del bloque. Esta demarcación de las fronteras internas y externas también trajo consecuencias para los denominados terceros países. En este punto, se resaltan los aportes hechos por España al ideario sobre fronteras exteriores de la UE, como las consonancias entre los postulados de la UE y los discursos políticos y las medidas tomadas por España, proceso que dio por resultado la europeización de la política migratoria española. Esto da paso a ahondar en el eje de fronteras exteriores de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, al cotejar los mecanismos de "vigilancia coordinada", revisando la participación de España en las operaciones conjuntas de FRONTEX en las fronteras aéreas y su impacto concreto sobre los flujos ecuatorianos; también se presta atención a la "cooperación policial" desplegada por España hacia Ecuador a través del plan Ludeco, el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) hispano-ecuatoriano y el establecimiento de oficiales de enlace españoles en el país andino; y, por último, se evidencia el involucramiento de las "compañías de transporte" en el control migratorio comunitario y español sobre los flujos provenientes de terceros países.

El capítulo ocho, dedicado al eje sobre la "lucha contra la inmigración ilegal" dentro de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, ahonda en los alcances que tuvo esta concepción política comunitaria sobre España y sobre la migración ecuatoriana. Para ello, se analiza el modo en que las distintas dimensiones de esta "lucha" planteada por la UE se tradujo en herramientas políticas concretas pensadas para controlar el trayecto migratorio desde Ecuador hacia España, las cuales se desplegaron (1) antes del viaje, (2) en el territorio de destino y (3) en la remoción hacia el país origen. (1) Previo al cruce fronterizo de potenciales migrantes, el análisis se detiene en la imposición del visado Schengen para Ecuador y en los mayores parámetros de seguridad insertados al pasaporte ecuatoriano, como medidas de control poblacional. Luego, (2) se vislumbran algunos instrumentos aplicados por España *in situ* como: los procesos de regularización, acompañados de los movimientos de protesta de migrantes ecuatorianos irregularizados en España; el Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001), que logró una regularización histórica avocada a una única nacionalidad extracomunitaria; y finalmente, el AROFM, que facilitó la selección y contratación en origen de personas de Ecuador que debían insertarse temporalmente en el mercado de trabajo español. En el marco de los controles sobre la población extracomunitaria en destino, también se reflexiona sobre la complejización del estatuto de doble nacionalidad y sus repercusiones para ecuatorianas/os residentes en España. (3) Por último, se examina lo que se puede encuadrar como *políticas migratorias de remoción*, es decir, mecanismos directos e indirectos que buscan un/a migrante deje el territorio del país de tránsito o destino. En el caso hispano-ecuatoriano se indagó en la aplicación de mecanismos de devolución y rechazo en frontera; de retorno forzado o expulsión; de retorno voluntario; y de readmisión.

Por último, el capítulo nueve trata sobre el eje de desarrollo inserto en la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Profundiza en cómo la noción de desarrollo cumplió diversas funciones en el ideario de la UE. Entre ellas, resalta la utilización del desarrollo ligado a herramientas de inversión e incentivo al retorno de migrantes. Se desvela que esa función se retrotrae históricamente a proyectos de desarrollo impulsados por países europeos del Norte en el contexto de las políticas de "migración cero" de los años setenta, los cuales se interconectan con las iniciativas de codesarrollo puestas en marcha en la UE a partir de la década del noventa. En los primeros años del nuevo milenio, el capítulo detalla cómo el ideario de migración y desarrollo, con alguna influencia de la UE, impregnó las relaciones entre España y Ecuador y entretejió elementos como la concesión de microcréditos, el canje de la deuda externa y el uso de las remesas como parte de una cooperación política y técnica en la que se cuela el control migratorio. Paralelamente, se analiza el modo en que estos mismos elementos junto con el codesarrollo sirvieron para renovar la cooperación al desarrollo española hacia Ecuador, lo que se evidenció con el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia.

Las conclusiones de la tesis recuperan los hallazgos de investigación y las contribuciones teórico-metodológicas útiles para los estudios sobre migración y política exterior desde la perspectiva de la externalización de los controles migratorios. Adicionalmente, ese texto de cierre plantea varias líneas posibles de indagación futura que se abren a partir de este estudio. Se trazan conexiones entre cierta evidencia encontrada y algunos instrumentos políticos actuales implementados por la UE y por España para abordar las migraciones en Sudamérica y Ecuador. De este modo se subraya la relevancia de historizar los controles migratorios para conocer su desarrollo en el presente y su impacto político contemporáneo.

PARTE I. ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

CAPÍTULO 1. DELINEANDO EL MARCO TEÓRICO

1. Perspectivas teórico-conceptuales

Las perspectivas teóricas seleccionadas alumbran 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. Desde una aproximación interdisciplinaria de las ciencias sociales, esta tesis se nutre de distintos aportes principalmente de la ciencia política y las relaciones internacionales, así como de la sociología de las migraciones y los estudios migratorios. La mirada de fondo con la que se aborda el problema de análisis proviene de la teoría crítica. Como aclara Cox (2013, p. 133) "es crítica en el sentido de que se distancia del orden imperante del mundo y cuestiona cómo surgió este orden (...) [y] no toma las instituciones y las relaciones sociales y de poder como dadas, sino que las pone en cuestión (...)". Se presta atención a las *relaciones* políticas que se establecen entre las sociedades de origen y de destino, teniendo en cuenta el lugar jerarquizado que ocupan los Estados en el ámbito internacional. 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.

El enfoque histórico que guía este trabajo se alinea con el posicionamiento de Castel (2013) que sostiene que el presente está cargado de historia, la cual es fruto de múltiples transformaciones, hechos y articulaciones, que es necesario reconstruir. En el abordaje de los actores políticos estudiados, se considera la "estructura histórica" delineada por Cox (2013, p. 141), atendiendo a las tres categorías que interactúan de manera recíproca en ella: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones. Estas constituyen el contexto situado dentro del cual la acción tiene lugar. Siguiendo este enfoque, se entiende primordial indagar en clave histórica 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.

1.1 Estados asimétricos, soberanía desdibujada y regulación de las migraciones

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, p. 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 ámbito 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, 2018b, 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[6] 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 (2018b) 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[7] que evidencia la asimetría global (Bauman, 2006; Laube, 2019), esto significa que la libertad de movimiento de los inmigrantes queda supeditada a la jerarquía en el ámbito internacional que tiene el Estado-nación del que son nacionales. Actualmente se añade a ello la incidencia del 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, p. 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 y las políticas migratorias

[6] El pasaporte comenzó a ser usado plenamente después de la Primera Guerra Mundial (Krasner, 1989; Torpey, 2018a) pero sus orígenes se hallan luego de la Revolución Francesa (1789) cuando Francia e Inglaterra comenzaron a limitar los movimientos internacionales por temor a que con ellos se trasladasen las ideas revolucionarias o agentes extranjeros contrarios a ellas (Krasner, 1989; Fahrmeir, 2018).
[7] Algo similar refieren Castles (2003) y Ellermann y Goenaga (2019) cuando hablan de jerarquización de la ciudadanía o Morris (2003) cuando hace alusión a la estratificación cívica al interior del Estado.

entre España y Ecuador, como con los cambios institucionales suscitados en cada uno de estos Estados. De allí su utilidad teórica. La aproximación al Estado se inspira en los análisis de Glick Schiller y Çağlar (2011) que proponen adoptar una perspectiva escalar para rastrear la constitución mutua de los distintos planos (nacional-regional-internacional), que aquí se entienden en tanto formas territorialmente organizadas dentro de jerarquías de poder.

En cuanto a la concepción de la soberanía, hay que recalcar que el desplazamiento de poblaciones se convirtió en migración internacional con la aparición del Estado-Nación. Por tanto, la soberanía es un atributo del Estado por el cual 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[8] de globalización[9] 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, p. 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.

1.2 Transnacionalización del control migratorio y poder

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 que permanecen hasta hoy en día. Sobre este plano, para explicar la importancia de los cambios producidos en

[8] 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.
[9] La globalización no es un fenómeno. Pero su conceptualización es de décadas recientes, según resulta de los estudios, como el de Fritzsche, Kohan, y Vio (2003), que sitúan 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, p. 21).

el manejo de las migraciones como asunto dentro de la agenda de post Guerra Fría de la UE[10], se tendrá en cuenta lo que Russell (1993, p. 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.

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 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, Faist, 2019) en la relación UE, España y Ecuador. Junto con Boswell (2003) se considera a la europeización de la política migratoria y la externalización del control migratorio de la UE hacia Estados no comunitarios como dos procesos simultáneos o, en línea con Buckel, Georgi, Kannankulam y Wissel (2017), como una "doble externalización".

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, p. 62).

[10] 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.

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 sostenido por Nye (1991) en relación al "poder cooptivo", supone un aporte que amplía el sentido del enunciado original, al incorporar la posible aparición del conflicto de la mano del ejercicio desigual de poder que se propone en esa *reproducción* mencionada.

1.3 La creciente complejidad en el estudio de la política exterior

Estos son tiempos de prueba para los analistas de la política exterior (White, 1999). La multiplicidad de escalas en las que se elaboran e implementan las políticas públicas actuales, corroboran la importancia de ampliar la mirada para el abordaje de las mismas y la política exterior no escapa a esta constatación.

En términos amplios, en tanto que parte de la política pública, la política exterior es entendida como "(…) un conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político" (Grau Creus, 2002, p. 34), incluidos los actores internacionales no estrictamente estatales. White (1999, 2004) plantea el desafío de pensar si los Estados son los únicos actores internacionales capaces de desarrollar una política exterior o si otros actores importantes –como en este caso la UE– pueden llevar adelante una política exterior común. Este interrogante ha estado presente en el proceso de elaboración de esta tesis y por ello al considerar los casos de España, Ecuador y la UE se toma la definición de política exterior de Hill (2003, p. 3), que la asume como "la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (generalmente un Estado) en las relaciones internacionales". En lo que respecta a los Estados, la política exterior específicamente

> (…) 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 (Colacrai de Trevisan y Lechini de Álvarez, 1994, p. 7).

A grandes rasgos, los estudios sobre la elaboración de la política exterior estatal han prestado atención a (1) la influencia de factores internacionales, (2) al impacto de los factores internos o domésticos, y (3) a ambos factores mencionados. Esta tesis se alinea con esta última tradición. Se entiende que tanto los factores externos como los internos, conforman e intervienen en el

proceso de elaboración de la política exterior estatal (Fazio Vengoa, 1994; Gámez, 2005; Morin y Paquin, 2018). Coincidiendo con Gámez (2005, p. 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.

Desde hace décadas se advierte el impacto que tiene la política internacional tanto en la estructura interna estatal como en la política doméstica, y viceversa (Gourevitch, 1978). No obstante, los factores externos actualmente cobran mayor relevancia y visibilidad, desafiando a los analistas a evidenciar el peso que tienen dentro de los Estados. Se asume que los Estados modernos han visto constreñida su autonomía en lo que respecta a la política exterior, debido a que otros actores con los que interactúan en el sistema internacional y algunos procesos dentro del mismo pueden tornarse influyentes (Hrbek, 1987). En este plano,

> 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 (Fazio Vengoa, 1994, p. 31).

Atender a la influencia de los factores externos en política exterior estatal no significa desmerecer la importancia que tienen los factores internos de cada país, ni relegarlos a un segundo plano. Todo análisis debe considerar los contextos históricos, políticos, sociales y económicos internos en los que se elabora e implementa la política exterior, con las limitaciones y potencialidades de cada caso. En suma, los factores internos —con sus particularidades— y externos dan muestra del solapamiento que tienen las políticas exteriores de los Estados.

1.4 Las políticas públicas en el marco de los critical policy studies

En el campo de la ciencia política, el primer acercamiento a las temáticas migratorias tuvo como objeto las políticas públicas (Biderbost Moyano, 2010). En la actualidad, en la formulación de las políticas públicas estatales intervienen diversos espacios políticos y discursivos tanto nacionales, regionales, como globales. Como reafirman Orsini y Smith (2007), aunque los Estados siguen siendo importantes en el análisis, tanto la política como la política pública se producen a varias escalas. Esto conlleva al establecimiento de conexiones entre los *policy actors* y los sitios de *policy-making*, fenómeno que Peck y Theodore (2010) han definido como *policy mobility*.

Como se verá en este trabajo, las poblaciones migrantes se mueven pero también lo hacen las políticas y con ellas se movilizan ciertas ideas, discursos y orientaciones. La política migratoria no es una excepción, ha sido atravesada por esta movilidad de la política pública en general y representa un terreno privilegiado para reconstruir las estelas de movimientos. Este desplazamiento confirma la intervención de distintos planos en la constitución de la política migratoria, como propone la perspectiva escalar de Schiller y Çağlar (2011), que entiende la escala como un conjunto de relaciones dinámicas (Orsini y Smith, 2007).

Estos razonamientos se inspiran en los *critical policy studies*, compuestos por una serie de estudios interdisciplinarios y heterogéneos que contienen un conjunto de enfoques y perspectivas que se adecúan al cambiante contexto político (Orsini y Smith, 2007; Peck y Theodore, 2010). Desde la óptica de Peck y Theodore (2010, pp. 169-170), la "nueva generación de los *critical policy studies*", presenta las siguientes características: (1) La formación y la transformación de la política pública (*policy*) son vistas como procesos (socialmente) construidos, como campos de poder que operan en la transferencia de políticas (*policy transfer*) entre espacios. (2) Los actores políticos (*policy actors*) no se mueven en solitario, sino que se conciben como miembros encarnados de comunidades epistémicas, de expertos y de prácticas. (3) Las *mobile policies* raramente viajan como si fuesen "paquetes" completos, en general se mueven en trozos y piezas —en forma de discursos selectivos, ideas embrionarias y modelos sintetizados—. No "llegan" como réplicas, sino como políticas ya en transformación. (4) La dinámica resultante del proceso de *policy-making* no es una simple emulación y replicación lineal, sino un proceso más complejo de reproducción no lineal. Ello conlleva que las políticas (*policies*) muten y se transformen durante sus desplazamientos. (5) Por ende, la espacialidad del *policy-making* no se reduce a un plano inerte, marcado sólo por los límites jurisdiccionales. Estos puntos serán cruciales al momento de analizar el proceso de transnacionalización de las políticas migratorias entre los actores involucrados en este estudio.

En suma, la perspectiva crítica de las políticas públicas aboga en favor de que los conocimientos utilizados en la formulación de políticas por parte de los actores estatales, sean sometidos a cuestionamiento, impugnación y crítica (Orsini y Smith, 2007). En este sentido, los *critical policy studies* se alinean con el institucionalismo discursivo que se revisa a continuación.

1.5 El institucionalismo discursivo como enfoque analítico. Vínculos con la construcción de la agenda política y los frames

El institucionalismo tiene un largo recorrido como corriente teórica en la ciencia política. Entre los distintos enfoques que engloba el nuevo institucionalismo[11] (Lowndes, 2018; Schmidt, 2026),

[11] Las vertientes del nuevo institucionalismo son: el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo discursivo.

esta tesis apuesta por el institucionalismo discursivo como enfoque analítico para abordar el problema de investigación acerca de cómo la migración fue tematizada y problematizada en las relaciones políticas entre la UE, España y Ecuador.

Tomando en cuenta los aportes de Schmidt (2008, 2011b, 2017a, 2026), el institucionalismo discursivo defiende la importancia de comprender el papel de las ideas y de los discursos dentro de un contexto institucional determinado, atendiendo a sus cambios y continuidades. El institucionalismo discursivo es relevante para los *critical policy studies*, porque presta atención tanto a las ideas presentes en los discursos, como a los actores que articulan y legitiman esas ideas en la construcción de las políticas (*policy*) (Fischer, Torgerson, Durnovà y Orsini, 2017; Schmidt, 2025).

Es el contexto institucional el que da forma a los contextos de significado (*meaning contexts*), en los cuales las ideas y discursos cobran sentido, así como a los contextos institucionales formales (o informales) (Schmidt, 2011a, 2017a). Como sostienen Schmidt y Crespy (2016, p. 349), "el contexto institucional en el que emergen los discursos es igualmente importante para explicar el avenimiento y la evolución de las políticas públicas". Sin embargo, en cualquier contexto institucional, las ideas, los discursos y las acciones de los agentes deben considerarse también como respuestas a las realidades materiales (y no materiales) que los afectan, incluidos los hechos relevantes y las presiones, las consecuencias imprevistas de sus propias acciones, las acciones de los demás, las ideas y el discurso que tratan de dar sentido a esas acciones, así como los marcos estructurales de poder y posición (Schmidt, 2017ª, pp. 171-172).

En el ámbito académico, desde la década de los noventa las ideas comenzaron a tomarse con mayor seriedad como insumos para el análisis de las políticas (Campbell, 2002; Mehta, 2011; Garcé, 2015). Las ideas dan forma a cómo se entienden los problemas políticos, es decir, proporcionan marcos interpretativos que hacen percibir los hechos como más o menos importantes (Béland y Cox, 2011). Por consiguiente, las ideas afectan el *policy making* (Campbell, 2002). En esta oportunidad, de la variedad de ideas como: prescripciones políticas, normas, creencias de principios, creencias de causa-efecto, ideologías, sistemas de creencias compartidas y visiones amplias del mundo, se atiende particularmente a las ideas programáticas[12] (Tannenwald, 2005) y a las *policy ideas* (Schmidt, 2011b). Estas dos últimas son las que se elaboran sobre un tema político específico, como en este caso las migraciones internacionales.

Las ideas proporcionan poder a los actores (Béland y Cox, 2011; Schmidt, 2011b, 2017a, 2026), influyen en las relaciones de poder (Carstensen y Schmidt, 2016) e incluso legitiman las diferencias de poder y, por ello, son útiles para el estudio de las relaciones asimétricas (Béland

[12] Siguiendo a Campbell (2002, p. 28) se definen como ideas causales o cognitivas que facilitan el *policy making*, especificando cómo resolver temas determinados "problemas" políticos.

y Cox, 2011). En esta tesis, estas herramientas analíticas permitirán indagar sobre cómo se replican o no estas premisas en las relaciones exteriores entre España y Ecuador en lo relativo a la negociación política de las migraciones internacionales. Como agrega Campbell (2002), el modo en que las ideas inciden en la construcción de la realidad conlleva efectos a largo plazo dentro del *policy-making*, al quedar incorporadas dentro de las leyes y luego ser institucionalizadas por medio de procedimientos administrativos, programas políticos y procesos burocráticos. Este es un punto a concretizar en este manuscrito, advirtiendo que "(...) sabemos que las ideas son esenciales cuando podemos identificar una idea y rastrear su influencia en un resultado político concreto" (Béland y Cox, 2011, p. 13). La normativa migratoria que se analiza en esta tesis es un buen ejemplo de lo que aquí se señala.

El institucionalismo discursivo considera al discurso como un hecho político (Schmidt y Crespy, 2016). El término discurso se utiliza de manera genérica para abarcar el contenido sustantivo de las ideas y también los procesos interactivos mediante los cuales los actores generan y transmiten las ideas (Schmidt, 2008, 2017b). Por discurso se entienden las ideas o "texto" (lo que se dice), pero también el contexto (dónde, cuándo, cómo y por qué se dice), refiriendo a la estructura (lo que se dice, o dónde y cómo) y la agencia (quién dijo qué a quién) (Schmidt, 2008)[13]. Como en el caso de la política migratoria de la UE, el discurso debe situarse en su contexto institucional, es decir, comprenderse en el marco de una estructura institucional que implica una amplia gama de reglas que afectan el *policy making* en un entorno sociopolítico determinado (Schmidt y Radaelli, 2004).

En este marco, se presta atención al discurso *coordinativo* de la esfera política (*coordinative discourse of the political sphere*), particularmente en los espacios donde los actores políticos de elite —que tienen acceso a la elaboración de políticas— comparten ideas sobre una problemática (Schmidt, 2011a, 2026). Ello tendrá aplicación al rastrear cómo se ha problematizado la política sobre migraciones extracomunitarias en diversos espacios institucionales de la UE como el Consejo Europeo, Comisión Europea, el Grupo Rodas y el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), por ejemplo. También, se focaliza en el discurso *comunicativo* de la esfera política (*communicative* discourse of the political sphere), en el cual los actores de la política debaten, deliberan y legitiman las ideas desarrolladas en el discurso coordinativo (Schmidt, 2011a, 2026). Esto puede ser orientador, por ejemplo, para dar seguimiento a los debates parlamentarios españoles sobre las leyes de extranjería. Ambos focos en la coordinación y la comunicación, realzan que las ideas circulantes y su replicación en los discursos son fundamentales a la hora de poner de relieve la convergencia en las miradas y las políticas sobre la migración en diferentes

[13] Este acercamiento coincide con las elaboraciones teóricas de Favell (1997, 2000) cuando observa la relación entre las ideas, las políticas públicas y los discursos políticos en el campo de la migración, proponiendo la noción de teorías públicas para referirse al modo en que un proceso es interpretado y problematizado en un contexto institucional determinado y, por tanto, requiere de respuestas políticas que serán producto de esa interpretación.

contextos.

Es fundamental pensar cómo cuentan las ideas y el rol que juegan en la definición de los problemas (Mehta, 2011; Schmidt, 2025) sociales y políticos. Asumiendo que los fenómenos sociales se construyen discursivamente (Halperin y Heath, 2017), saber cómo la migración se ha construido como asunto político en los contextos institucionales analizados constituye un interés para esta investigación. Se tiene presente lo que apunta Garcé (2015, pp. 207-208), sobre que las instituciones reflejan correlaciones de fuerzas entre actores y son las protagonistas centrales en el "mercado de ideas", las fabrican y las diseminan, entendiéndolas como paradigmas de políticas o conocimiento especializado. Estas premisas serán centrales al momento de analizar la "gestión migratoria" como idea producto de la UE. Al tener en cuenta que las ideas están incrustadas en las instituciones y son parte fundante de las mismas (Béland y Cox, 2011), se apreciará de manera más comprehensiva la construcción política del espacio denominado extracomunitario en relación con las migraciones internacionales.

Tener presente las ideas también es fundamental para interrogar acerca de la agenda, la difusión y la elección de políticas, y las categorías conceptuales que subyacen a la política, entre otras cuestiones (Mehta, 2011). Para identificar las ideas centrales en el discurso del control de la migración extracomunitaria de la UE será nodal repasar la problematización del tema migratorio y su inclusión dentro del proceso de la agenda política. Se retoma la propuesta crítica de Barbehön, Münch y Lamping (2017, p. 243) de aproximarse a la *construcción de la agenda* (*agenda-building*) considerándola un proceso complejo que implica convertir los asuntos en problemas políticos, para luego introducirlos en la agenda. Es decir, ir más allá del establecimiento de la agenda política como un mero acto de elección y optar por centrarse en la *construcción discursiva de los problemas políticos* (*discursive construction of policy problems*), lo que implica hablar de la "problematización" como proceso para referirse a cómo los problemas adquieren su forma y significado mediante los procesos discursivos, creando construcciones que tienen consecuencias de largo alcance (Barbehön, Münch y Lamping, 2017, pp. 243-247). El nombre asignado a un terreno considerado problemático enfatiza ciertos elementos y no se detiene en otros, por ello "organizar las cosas nombradas las une en un todo integrado. El proceso complementario de nombrar y de *enmarcar* construye socialmente la situación, define cuál es su problemática y sugiere cuáles son los cursos de acción apropiados" (Rein y Schön, 2016, p. 122, énfasis propio).

En este punto, se retoman algunos aportes del *frame* o marco/encuadre de las políticas desarrollado por Rein y Schön (2016). El enfoque del *frame* puede ser útil para los *critical policy studies* visibilizando los encuadres políticos (*policy frames*) dominantes y las relaciones de desigualdad entre actores (Braun, 2017), y también como herramienta compatible con el institucionalismo discursivo (Peters, 2016; Schmidt y Crespy, 2016; Schmidt, 2025). Un *frame* es una manera de seleccionar, organizar e interpretar, que da por resultado una perspectiva desde

la cual dar sentido a una situación problemática, permitiendo actuar en consecuencia (Rein y Schön, 2016). El “enfoque participativo” del *frame* establece que los *frames* se sitúan en interacción a lo largo del tiempo y analizarlos proporciona un relato de lo acontecido (Braun, 2017, p. 443). Estas herramientas tienen potencial para reconstruir los principales eventos contenidos en los años que abarca esta investigación, así como para contrastar las posiciones desde la que se acercan los actores involucrados a una misma problemática. Los *frames* como narrativas o factores de explicación (Braun, 2017) prometen ser un buen complemento para analizar la diversidad de dinámicas y discursos que involucran a los actores políticos de la UE, España y Ecuador encargados de las políticas migratorias.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1. Estado de la cuestión y relevancia del tema

De acuerdo con los trabajos de Zolberg (1989, 2006a) y Samers (2010), la dimensión política de las migraciones internacionales fue una temática soslayada en las ciencias sociales hasta hace relativamente poco tiempo. Por otro lado, en comparación con otras disciplinas como la sociología, la economía y la antropología, la ciencia política arribó tardíamente al estudio de las migraciones internacionales (Mitchell, 1989; Biderbost Moyano, 2010) que también obtuvieron poca atención por parte de los estudiosos de las relaciones internacionales (Weiner, 1985; Mitchell, 1989; Doty, 1996; Hollifield, 1992, 2000; Battistella, 2005; Meyers, 2006; Wihtol de Wenden, 2023).

En la década de los setenta, la dimensión política de las migraciones internacionales comenzó a tenerse en cuenta como tema de investigación en las relaciones internacionales, en paralelo con su reincorporación[14], junto con el refugio en las agendas políticas gubernamentales de Estados Unidos y otros países del Norte (Zolberg, 2000), puntualmente algunos Estados de Europa (Castles y Miller, 2003). Esto coincidió con la problematización de la presencia inmigrante como asunto político en varios países del Norte Global, en el marco de la reconfiguración de los esquemas laborales y de producción. Desde ese momento se advierte un paulatino interés del mundo académico por el estudio de las políticas migratorias que, según López Sala (2005), no alcanzaría un lugar destacado sino hasta la segunda mitad de los años noventa entre los teóricos europeos y norteamericanos.

En el bloque de integración europeo, el avance de las directrices migratorias comunes —de cara a la supresión de los controles fronterizos internos en 1992—, dio por fruto un cúmulo de estudios desde finales de los años ochenta. En adelante, numerosas investigaciones se enfocaron en las políticas migratorias de la UE (entre otros, Straubhaar y Zimmermann, 1993; Gil Araujo, 2001, 2003, 2005b, 2011b; Lahav, 2004; De Lucas, 2002; Bendel, 2005, 2007; Solanes Corella, 2005; Turner, Munive Rincon y Nyberg Sørensen, 2006; Pinyol-Jiménez, 2018, 2019a, 2019b; Estrada Gorrín y Fuentes Lara, 2020; Tamas, 2024). Las migraciones extracomunitarias comenzaron a tener cada vez más lugar dentro de la agenda política de los países miembros. En el caso español, desde inicios del 2000 se verifica un interés creciente en el estudio de la política

[14] Estos temas habían sido atendidos en la década de los cincuenta, debido a los movimientos poblacionales que se produjeron luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y motivaron la creación en 1951 del Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME, por su sigla en inglés), actualmente conocido como Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

migratoria nacional y posteriormente regional (ver, Arango, 2000; Campuzano, 2001; Delgado, 2002; Arango y Sandell, 2004; Aja y Arango, 2006; Gil Araujo, 2006a; Aparicio Gómez y Ruiz de Huidobro, 2008; Cebolla y González, 2008; López Sala, 2009; Ortega Pérez, 2011; Sánchez Alonso, 2011; Verdugo-Matés, 2017; Calvillo Cisneros y Calatrava García, 2021; Fernández-Huerga Moraga, 2021, entre otras/os).

Entrelazando el nivel comunitario con el nacional, varias investigaciones han constatado un proceso de "europeización"[15] de distintas políticas públicas en los países socios de la UE (Radaelli, 2003; Wong, 2017), entre las cuales destacan las políticas migratorias (Huysmans, 2000; Bigo, 2001; Geddes, 2001; Guiraudon, 2001; Lavenex, 2001b; Boswell, 2003; Lavenex y Uçarer, 2004; Faist y Ette, 2007; Lahav y Luedtke, 2013; Buckel, Georgi, Kannankulam y Wissel, 2017). En el caso de España, distintos estudios han consignado el impacto de esta "europeización" en su sistema político (Closa, 2001; Arregui, 2007; Morata, 2007), así como también en la política migratoria (Duro Mansilla, 2007; Fauser, 2007; González Enríquez, 2011; Gabrielli, 2023) y exterior (Grasa Hernández, 2001; Torreblanca, 2001; Fazio Vengoa, 2002; Barbé, 2012; Mestres, 2014; Pacheco Pardo y Garcia Cantalapiedra, 2014; Beneyto, 2015; Moreno Juste, 2015; Barreñada y Sanahuja, 2024; Beneyto Pérez, 2024b).

En el campo de la política migratoria, la "europeización" ha reconfigurado también las relaciones con terceros países (Lavenex, 2007), incluyendo los de América Latina (Barbé, 2012). La literatura académica da pistas del modo en que las políticas migratorias del bloque regional alcanzan y afectan cada vez más a países extracomunitarios (Fazio Vengoa, 2002; Gil Araujo, 2003, 2005b, 2011a; Lavenex y Uçarer, 2004; Terrón, 2004; Pinyol, 2006; Fernández Bessa, 2008b; Yildiz, 2016; Zaiotti, 2016; Zanker, 2019; Opi, 2021; Longo y Fontana, 2022; Longo, Panebianco y Cannata, 2023). En relación a estas dinámicas, Boswell (2003) habla de dos procesos simultáneos: la "europeización" y la externalización del control migratorio de la UE hacia Estados no comunitarios; mientras Buckel, Georgi, Kannankulam y Wissel (2017) lo consideran una "doble externalización".

Mientras, son numerosos los antecedentes referidos al papel de las migraciones en las relaciones entre la UE y España (Huntoon, 1998; Barbé, 2001; Colectivo Ioé, 2001; Delgado, 2002; Mestres, 2002; Gómez Ciriano, 2004; Rodríguez-Tarduchy, 2005; Campuzano, 2005; Agrela Romero, 2007; Fauser, 2007; Fernández Bessa, 2008a; Pinyol-Jiménez, 2019c), los estudios que indagan el rol de España en la externalización del control migratorio comunitario hacia otros territorios se han enfocado en África (Duro Mansilla, 2007; Pinyol, 2007; Romero, 2008; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2008; López Sala, 2009; Delgado, 2010; Del Arenal, 2011b; Azkona y Sagastagoitia 2011; Gonzalez, Gil Araujo y Montañes, 2012; ; Azkona, 2014; Gabrielli,

[15] En líneas generales, este fenómeno se refiere a la adopción por parte de los países miembros de las medidas acordadas en la UE.

2014, 2016, 2017; Artetxe Larrabide, 2015; González Vega, 2015; Verdugo-Matés, 2017; Frowd, 2018; Cobarrubias, 2020; Calvillo Cisneros y Calatrava García, 2021). Hasta el momento se ha omitido el impacto de esta externalización de la UE en América Latina, salvo en contados trabajos como los de Pérez (2010), Matul Romero y Segura Ramírez (2014), Gil Araujo, Santi y Jaramillo (2017), Santi y Clavijo (2020) y Santi Pereyra (2021, 2022).

Por otra parte, los estudios sobre las relaciones entre migración y política exterior son aun escasos (Mitchell, 1989; Gökalp Aras y Sahin Mencütek, 2015; Adamson y Tsourapas, 2019; Santi Pereyra, 2021; Masferrer y Pedroza, 2022; Masferrer *et. al.*, 2023). Un indicador de lo que se señala son los pocos trabajos que se hayan interrogado sobre la creciente importancia que, en las últimas décadas, adquirió la migración en el plano de la política exterior tanto española (Bermúdez González, 2005; Malamud, 2005; Pe-Pua, 2005; Pinyol Jiménez, 2007; Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, 2008; Asín-Cabrera, 2016; Verdugo-Matés, 2017), como ecuatoriana (Izquierdo, 2002; Proaño, 2002; Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005a; Torres Cevallos, 2005; Vélez Vega, 2006, Eguiguren, 2011; Mila-Maldonado *et. al.*, 2018; Castaño Flores, 2022; Ramírez, 2020, 2022b). Pese a la relevancia de la migración en las relaciones bilaterales entre España y Ecuador (García-Calvo, 2006; Cortés Maisonave, 2012b), la falta de estudios sobre esta temática puede constatarse en las exhaustivas y extensas revisiones bibliográficas alrededor de los flujos ecuatorianos en España, expuestas en Bardají Ruiz (2006), el Colectivo Ioé (2007) y Carrillo y Cortés (2008). Esta área de vacancia también puede rastrearse en los relevamientos de los antecedentes en el campo de los estudios migratorios ecuatorianos confeccionados por Álvarez Velasco (2012) y Eguiguren (2017). Entre los escasos antecedentes que han prestado atención al lugar que la migración ha ido adquiriendo en las relaciones exteriores hispano-ecuatorianas destacan los trabajos de Ponce Leiva (2009), Melo Cartagena (2009) y Santi Pereyra (2021). Estos trabajos, en ese orden, han resaltado (1) la inclusión de la migración ecuatoriana en las relaciones bilaterales entre Ecuador y España a inicios de siglo; (2) el impacto securitizador que tuvieron los discursos políticos de Aznar, durante su segundo gobierno, en la libre circulación de los ecuatorianos hacia España; y (3) la incidencia de las políticas migratorias de la UE en los lineamientos de política externa e interna aplicada por España hacia la migración ecuatoriana entre 1996 y 2004.

Pero esta falta de antecedentes no sólo se registra en los casos de España y Ecuador, también es mínima la producción de conocimiento sobre el vínculo entre la migración y las relaciones exteriores de la UE, un país miembro y un tercer país[16]. Dentro de esta línea de indagación

[16] Aunque no es su tema central de su tesis, puede señalarse un capítulo de Artetxe Larrabide (2015) que se enfoca en la relación de la política exterior con la migración entre la UE, España, Marruecos y Argelia. De modo más articulado, también se puede referenciar el artículo de Casas, Cobarrubias y Pickles (2011) que considera la UE, España y los países africanos comprendidos dentro del Proceso de Rabat; el estudio de Ceccorulli (2022) sobre las interacciones entre la UE, Italia y Libia que evidencia la existencia de una diplomacia migratoria triangular post 2015; y el trabajo de Kefale, Brekke y Brochmann (2025) que indaga en las políticas de retorno entre Noruega y Etiopía en el marco de la UE, entre otros.

podrían encuadrarse unas pocas investigaciones precedentes que se han focalizado en la migración como tema considerando a la UE, España y Ecuador. Entre ellas, puede citarse el capítulo de libro de Pérez (2010) que se ocupa sólo de las políticas de control migratorio desde una perspectiva comparada entre el caso ecuatoriano y marroquí. De manera más abarcativa y profunda, el principal antecedente para este trabajo es la tesis de maestría de mi autoría (ver, Santi Pereyra, 2021) que se enfoca en la inserción de la migración como tópico dentro de las relaciones exteriores de la UE, España y Ecuador, comprehendiendo las políticas de control y de desarrollo en un espectro de ocho años (1996 y 2004). Indagando en las vinculaciones políticas de ese periodo, esa tesis concluye que la UE incidió en la manera en que el gobierno del PP en España reguló las migraciones provenientes de terceros países, especialmente los flujos migratorios de Ecuador. Con una impronta que hizo énfasis en la seguridad, el control y la regularidad migratoria, las migraciones se incorporaron en la agenda política bilateral e influenciaron el desenvolvimiento de las relaciones exteriores entre España y Ecuador. Esta investigación se embebe de estos puntos de partida. Analizar los cambios, continuidades y/o profundizaciones de varias de las medidas políticas sobre migraciones relevadas es una puerta que ha quedado abierta para esta tesis que, con una mirada comparativa, incorpora como contrapunto el primer gobierno del nuevo milenio del PSOE en España. Se añade también el interés por analizar cómo opera la matriz de gestión migratoria diseñada desde la UE en España y Ecuador, aporte que había sido individuado pero no aplicado en Santi Pereyra (2021). La incorporación de entrevistas amplía la perspectiva de cara a realizar un análisis de nivel doctoral.

De las investigaciones entre migraciones y política exterior, una parte se ha centrado en la cooperación al desarrollo y el control migratorio. Por un lado, 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), Pedreño Cánovas y Sánchez Alcázar (2009), Sanmartín (2009), Gadea, García y Pedreño (2009), Cortés (2009), Cortés Maisonave (2010, 2017, 2018) y Lacomba-Vázquez y Cloquell-Lozano (2017), entre muchos otros trabajos. En tanto, la relación entre la cooperación al desarrollo española y el control migratorio ha sido estudiada pero preponderantemente aplicada a los casos de países del continente africano (Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, 2008; Romero, 2008; Delgado, 2010; Azkona, 2011; Azkona y Sagastagoitia 2011; González Navas, 2012; González Navaz, 2013; Azkona, 2014; Verdugo-Matés, 2017), haciendo foco en la región subsahariana, especialmente en Marruecos (Marín Sánchez, 2006; Zapata-Barrero y Zaragoza Cristiani, 2008; Naranjo Giraldo, 2014), y excepcionalmente mencionada hacia países latinoamericanos, como Nicaragua (Rocha, 2013) y Ecuador (Cortés Maisonave, 2006b; Santi Pereyra, 2021).

Este repaso por el estado de la cuestión sobre el tema además de comportar insumos para esta investigación, evidencia la falta de estudios sobre las relaciones entre migraciones y política exterior, en particular para los casos interrelacionados de la UE-España-Ecuador. Por otro lado

las migraciones son por el momento un terreno de estudio incipiente en el área de la ciencia política y las relaciones internacionales. Asimismo, la relación entre la migración y la política exterior es un nexo aun en construcción dentro del escenario académico. Esta investigación aporta al avance del conocimiento en ese sentido, apuntando a que las migraciones sean complejizadas en el campo de la política internacional.

La falta de antecedentes constatada le otorga importancia a este trabajo. Se propone como necesario un análisis de las políticas exteriores de los Estados que son miembros de un esquema de integración regional teniendo en cuenta esa pertenencia, considerando que, en su ejercicio político, se podrían trasponer lineamientos regionales hacia otros terceros Estados. Esta perspectiva es un campo de relacionamiento poco frecuente y aun menos si se pretenden señalar las posibles derivaciones de las políticas de bloque-Estados hacia países fuera de esa área regional. El planteo de indagar en un bloque (la UE), un Estado socio de este esquema de integración regional (España), y un país extracomunitario latinoamericano (Ecuador) le imprime originalidad a esta tesis.

2. Delimitando el campo de investigación

Esta investigación se sitúa en la dimensión política de las migraciones, centrándose en el subcampo de la relación entre las migraciones y la política exterior, es decir, de cómo las migraciones se cuelan en las acciones exteriores de los actores estudiados. Los actores estudiados son la UE, el Estado español y el Estado ecuatoriano. El Estado encarna un referente empírico particular (Sassen, 2012), desde el cual indagar en los vínculos internacionales.

La pregunta de investigación que propone responder esta tesis es ¿Por qué razones las políticas de la UE que regulan las migraciones extracomunitarias se convirtieron entre 1996-2008 en un tema de política exterior en la agenda de España y Ecuador? El recorte temporal se fundamenta en: (1) el desarrollo de políticas y discursos fundantes durante este periodo para el tratamiento de las migraciones extracomunitarias en la UE y España; (2) la configuración de España como principal receptor europeo de las migraciones provenientes de América Latina a partir del año 2000; (3) el incremento de la migración ecuatoriana hacia España desde el 2000 hasta el estallido de la crisis global económico-financiera de 2008, suceso que afectó a los procesos migratorios; (4) las medidas políticas que el Estado español implementó hacia Ecuador, coincidentes con una destacada importancia de la migración en las relaciones hispano-ecuatorianas; y (5) el rastreo comparativo de qué lugar ha ocupado la temática migratoria en la agenda de dos partidos políticos opuestos, el Partido Popular (PP) bajo la figura de Jose Maria Aznar (1996-2004) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a la cabeza de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008). La elección de Ecuador como caso de estudio se basa en que, durante todo el lapso estudiado, fue el principal país de origen de la inmigración latinoamericana hacia España,

condición que lo torna en un caso paradigmático para desvelar el impacto de los movimientos poblacionales en la construcción de la política exterior y las relaciones internacionales.

Como punto de partida ya corroborado por investigaciones precedentes, se asume que la UE ha tenido influencia en las políticas migratorias de España. La hipótesis principal postula que la UE ha tenido especial incidencia en el devenir de las políticas migratorias de España entre 1996 y 2008, especialmente en los ejes de seguridad y desarrollo, atendiendo a su estratégica posición geográfica como país-frontera del perímetro comunitario europeo. La hipótesis secundaria sostiene que España ha hecho uso de sus atribuciones y de su pertenencia a un consolidado esquema de integración regional, para tratar el tema migratorio en las relaciones exteriores con Ecuador, entre 1996 y 2008, conforme a sus intereses y objetivos en materia migratoria, realizando acciones que van en concordancia con los lineamientos dispuestos en la UE en las esferas de seguridad y desarrollo.

En este escenario, el objetivo general de la investigación es analizar el modo en el que se ha incorporado y problematizado la temática migratoria extracomunitaria en la agenda de política exterior de la UE y de España hacia Ecuador, entre 1996 y 2008, atendiendo especialmente a los campos de seguridad y desarrollo. Particularmente, los objetivos específicos buscan: (a) Explorar las iniciativas y discursos políticos elaborados en la UE respecto de las migraciones extracomunitarias para identificar los supuestos que fundamentan sus políticas; (b) Establecer las articulaciones existentes entre las líneas propuestas por la UE para el manejo de las migraciones extracomunitarias y las líneas de acción planteadas por parte de España hacia Ecuador, especialmente en lo que se refiere a las esferas de gestión migratoria y cooperación al desarrollo; (c) Rastrear comparativamente el lugar que ha ocupado la temática migratoria en la agenda exterior de España hacia Ecuador durante la gestión de dos partidos políticos opuestos, la del Partido Popular (PP), bajo la figura de Aznar (1996-2004) y la del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a la cabeza de Rodríguez Zapatero (2004-2008); (d) Indagar en las repercusiones de los cambios y continuidades en el tratamiento político de las migraciones extracomunitarias, especialmente las procedentes de Ecuador, dentro de las relaciones bilaterales durante el período de Aznar (1996-2004) y el de Rodríguez Zapatero (2004-2008); (e) Relevar, contextualizar y analizar los posicionamientos del gobierno ecuatoriano en relación a las migraciones internacionales a lo largo del período estudiado, prestando especial atención a sus políticas públicas y relaciones exteriores con la UE y el Estado español.

En lo que atiene a la dimensión de seguridad se prestará especial atención a las implicaciones políticas de la adopción de la idea de “gestión migratoria” por parte de la UE y de España, aplicada hacia los flujos migratorios extracomunitarios en general y, en particular, hacia los movimientos migratorios ecuatorianos. Dicha gestión migratoria implica una serie de instrumentos de control migratorio y fronterizo. En concomitancia, una tarea será analizar: la

modificación del Convenio de Doble Nacionalidad (2000); el Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001); el Acuerdo de Regularización y Ordenación de los Flujos Migratorios entre España y Ecuador (2001); la implementación del visado obligatorio para ecuatorianos que ingresen al territorio Schengen (2003); el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE) (2003); la puesta en práctica de las políticas de readmisiones, expulsiones y devoluciones (1996-2008); y el Plan de Retorno Voluntario instrumentado por España (2008). En lo que se refiere a la dimensión de desarrollo se contemplará la cooperación al desarrollo desplegada entre España y Ecuador, especialmente analizándose las esferas que involucran la temática migratoria y la inserción de la idea de codesarrollo. Para esto, otra tarea será escudriñar en: el Plan Director de Cooperación Española (2001-2004) y (2005-2008); las Reuniones de la Comisión mixta hispano-ecuatoriana de cooperación; y las iniciativas de codesarrollo surgidas entre los niveles de gobierno centrales de ambos países durante el periodo estudiado.

3. Metodología

El lente que se utiliza para leer la política internacional en esta investigación deviene del reflectivismo, corriente que agrupa un cúmulo de abordajes teóricos que se posicionan en desacuerdo con las lecturas netamente racionalistas. Los postulados reflectivistas ponen en cuestión al positivismo estricto, su consecuente objetividad y neutralidad para leer el mundo social y político. Se apoyan en un fundacionalismo mínimo que asume al conocimiento social situado en un tiempo y en un espacio, del que se pueden obtener interpretaciones contingentes (Sodupe, 2003).

Entonces, la corriente reflectivista da importancia a los contextos sociales, políticos e históricos específicos en los que las ideas y las políticas emergen. Es en ese intersticio que se pone de relieve el entorno de los discursos y los significados, elementos que sirven de base para las políticas y sustentan su legitimación.

En cuanto al método, “los enfoques reflectivistas no aceptan el monismo, esto es, la existencia de un único método científico aplicable por igual al estudio del mundo natural y del mundo social” (Sodupe, 2003, p. 160). Esto se trasluce en la propensión hacia metodologías interpretativas que se ven más apropiadas para la comprensión de la realidad internacional en contextos históricos (Sodupe, 2003). Lo cual implica optar por estrategias textuales, asumiendo que el mundo social opera como un texto que tiene que ser interpretado para así descubrir significados y subtextos ocultos (Halperin y Heath, 2017).

A partir de estos posicionamientos, la investigación para esta la tesis se ha llevado a cabo con una metodología cualitativa, acorde con el interrogante y el objetivo, ejecutando un trabajo de campo multisituado en España y Ecuador. La elección de la ruta cualitativa se corresponde con la apuesta por un diseño flexible de investigación (Mendizábal, 2006), que permita un estudio

sistemático y de tipo interpretativo, con la posibilidad de producir preguntas antes, durante y después de la recolección y análisis de datos (Hernández-Sampieri, 2018). Como método se trabaja con el análisis textual delimitado por Halperin y Heath (2017), que combina un interés por el análisis de los documentos y los discursos en la investigación política. Emparentado a esto, se sigue la estrategia metodológica denominada documentación para la obtención de información, su interpretación y la reconstrucción histórica de los hechos (Valles, 1999). En un sentido congruente, se realiza una producción/construcción de datos entendiendo, como afirma Retamozo (2012), que la construcción de los datos y de los hechos es una tarea de quien investiga a partir de las herramientas conceptuales que aplica para intentar ordenar la realidad sobre la que indaga.

Mediante la selección, recopilación y análisis de documentos oficiales escritos (publicados y no publicados) de la UE, España y Ecuador, se ha construido un *corpus* documental con más de 300 materiales considerados principales para el propósito de esta investigación. El criterio seguido para armar el *corpus* documental fue guiado por la línea de tiempo de esta tesis: se trazó el hilo de las principales reuniones y acontecimientos relativos a la temática migratoria estudiada en cada contexto; luego se individualizaron los documentos resultado de esas instancias; de una primera lectura exploratoria se advirtieron aquellos clave, considerando tanto las categorías, conceptos o ideas políticas emergentes atinentes a las esferas de seguridad y desarrollo, como los cambios que afloraban sobre el escenario político; finalmente, las representaciones subyacentes en el material documental fueron objeto de análisis.

Los documentos se interpretan como productos discursivos que hacen parte de construcciones políticas en contextos históricos y sociales determinados. Es decir, los documentos se consideran “productos situados”, en vez de “cosas” fijas y estables en el mundo (Prior, 2003, p. 26). Esto habilita a que las ideas y las representaciones sobre los temas políticos y sociales puedan ir cambiando a lo largo del tiempo. Siguiendo a Jacobson (2016), los documentos no forman un orden textual separado sino que se consideran parte integrante del orden social. Estos materiales dan pistas sobre las visiones del mundo, los enfoques particulares y las relaciones entre instituciones, *policy-makers* y políticos en un momento específico. Permiten comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones, los conceptos, las ideas y las actividades de quienes los producen (Taylor y Bogdan, 1987; Prior, 2003). Los documentos son dinámicos: pueden determinar acciones, ser fuente de conflictos, evocar emociones y promover cadenas de interacción que van más allá del papel (Jacobson, 2016).

De manera general, el análisis cualitativo de los documentos implica interpretar el significado social y político de acontecimientos, recreando secuencias históricas (Vromen, 2018). Ciertamente, como aducen Atkinson y Coffey (2009, p. 73), los documentos no contienen representaciones “exactas”, sino que su importancia radica en que construyen sus propios tipos de realidad. 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 representaciones particulares (Atkinson y Coffey, 2009). Focalizarse en las representaciones emergentes de los documentos implica desentrañar la construcción de cómo las temáticas sociales son problematizadas en el ámbito político. Tal como expresa Prior (2003, p. 48) “desmantelar los documentos no es una tarea fácil (...) porque lo que se cuenta y cómo se cuenta expresan formas específicas y distintivas de pensar, actuar y organizar”.

En este sentido, también se consideran como material documental los discursos y las declaraciones de los funcionarios en el ámbito de la UE, España y Ecuador, los cuales contienen supuestos cargados de concepciones socio-políticas. Los discursos consisten en un conjunto de ideas, conceptos y categorías a través de las cuales el significado es producido y reproducido en una situación histórica particular (Halperin y Heath, 2017). Se añade que hay que tener presente las jerarquías sociales y políticas de los actores, que entrelazan un vínculo entre el poder simbólico y el mundo material, por ejemplo: las palabras de un/a ministro/a pueden producir las realidades materiales que pretenden representar, es decir, que además de operar en la producción de significado tienen implicaciones prácticas (Leander, 2008).

A fines de lograr una mejor construcción del objeto de estudio, complementar y enriquecer el análisis propuesto, se recurrió a fuentes primarias de información, realizando 20 entrevistas semi-estructuradas a informantes clave como funcionarios de gobierno españoles y ecuatorianos específicamente ligados con la temática migratoria bilateral (ver Anexo 3 y 4). Las entrevistas permitieron tener acceso a los discursos y a las percepciones de los funcionarios sobre las políticas y la implementación de los programas. La cantidad de entrevistas y sus contenidos satisfizo el propósito de la investigación, atendiendo a Elmholdt, Gill y Nielsen (2026) en cuanto a tomar las entrevistas como estrategias de muestreo que se adapten a los objetivos analíticos al momento de determinar el tamaño de la muestra adecuado. Estas entrevistas se concretaron presencialmente en Quito, Guayaquil, Madrid y Bruselas en los años 2009, 2011, 2015, 2016 y 2017. También se hicieron algunas con medios tecnológicos virtuales. Los perfiles de las personas entrevistadas involucraron diplomáticas/os y funcionarias/os españolas/es del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Agencia Española de Cooperación Internacional; encargadas/os españoles del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia; diplomáticos españoles con funciones en la UE; diplomáticos ecuatorianos de distinto rango en España; diplomáticos ecuatorianos de las áreas de cooperación y asuntos migratorios y consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador; funcionarias/os de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador; diplomáticos, negociadores y funcionarios españoles y ecuatorianos de la cartera exterior y de trabajo, vinculados al Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios entre España y Ecuador; dos ministros de Relaciones Exteriores ecuatorianos y un ministro de Asuntos Exteriores español. Las entrevistas se procesaron con el software Atlas.Ti porque es un instrumento acorde para evidenciar *frames* discursivos, que permite clasificar el

contenido de los discursos generando un esquema de codificación en base a categorías de análisis definidas para la investigación (ver listado de 79 categorías en el Anexo 5). Posteriormente, se aplicó un análisis narrativo a las entrevistas, útil para estudiar las estructuras temporales, sociales y las tramas de las historias volcadas por la persona entrevistada (Kvale, 2011). Siguiendo la tradición de las investigaciones cualitativas sobre elites políticas[17], se definió el uso de la anonimización de las entrevistas que resguarda las cuestiones éticas y legales.

3.1 El camino recorrido

El camino recorrido para poder materializar esta tesis ha sido sinuoso. Esta investigación se ha desarrollado intermitentemente a lo largo de años por períodos que se correspondieron con la obtención de financiamiento para concretarla[18]. Gracias a becas y apoyos obtenidos, en distintas oportunidades se realizaron estancias como investigadora-migrante en los países estudiados, España[19] y Ecuador [20], que han sido de suma importancia para obtener material textual, realizar entrevistas con funcionarios públicos y diplomáticos españoles y ecuatorianos, y situar e interpretar los contextos socioculturales en los cuales las políticas han sido elaboradas.

La realización del trabajo de campo multisituado ha permitido conocer los contextos estudiados de Ecuador y España de primera mano, aprehendiendo a través de la inmersión en lo cotidiano de cada sociedad, buscando de manera reflexiva entender las lógicas culturales y políticas desde las cuales los actores comprendían el mundo. Como propone Jacobson (2016, p. 157, énfasis original) los documentos necesitan estudiarse *in situ*, reconociendo el contexto local que determina la forma en que las personas escriben y leen los documentos. Adentrarse en el análisis de los discursos políticos también impone como prerrequisito la adquisición de cierta "competencia cultural" por parte de quien investiga, esto significa sumergirse en el entorno social

[17] Ver Lancaster (2017).

[18] La concreción del doctorado y de la tesis ha sido factible gracias a una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Otro gran incentivo para la presente investigación ha sido la obtención de una beca del programa ERASMUS +, financiada por la Comisión Europea (UE), con la que se ejecutó una movilidad a nivel doctoral en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, de la Università degli studi di Pavia (Italia), desde septiembre de 2016 a julio de 2017.

[19] Las tareas de investigación en ese país 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). Esto posibilitó un periodo de movilidad doctoral en el Doctorado en Estudios Migratorios, del Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada, desde septiembre de 2015 a julio de 2016. Otro aliciente ha sido la obtención de una beca de residencia para poder indagar en el valioso acervo bibliográfico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica, en Oñati, entre diciembre de 2015 y enero de 2016.

[20] Se efectuaron tres visitas de campo en los años 2009, 2011 y 2015. La primera fue viable gracias a una beca del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouniversidades 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 cual concedió un intercambio estudiantil a nivel maestría en el Instituto Superior de Posgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador (UCE), en Quito (de junio a noviembre). La segunda visita a Quito fue más breve y concretada en coincidencia con la subvención de transporte ofrecida por el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo (en mayo). Mientras, la tercera fue posible gracias a la beca doctoral del CONICET con la que se sustanció una estancia como investigadora visitante en la FLACSO-Sede Ecuador, de Quito (marzo).

y político en el que se desarrollan los discursos para comprender las representaciones y reconocer los entendimientos compartidos (Neumann, 2008, pp. 63-65).

Esto ha sido sumamente útil al momento de empatizar con los entrevistados: al entender modos de expresión localistas, tener presente los lugares mencionados donde se habían producido algunos sucesos, etc. Incluso, el bagaje cultural desde la vivencia argentina ha sido útil en el momento de crear empatía con las/os entrevistadas/os ecuatorianas/os, quienes explicaban los contextos político-económico-sociales inestables en que se habían producido ciertas tomas de decisiones y sobrentendían que —como argentina— "comprendía mejor" lo que narraban. La experiencia de ser investigadora-migrante también ha significado un plus: propiciando experiencias burocráticas con la extranjería en cada país y capitalizando la mirada novedosa de la lejanía para leer procesos no naturalizados.

Además, las 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 analizan en esta tesis, como ser: comunicados oficiales del Consejo Europeo; documentos de la Comisión Europea; Tratados establecidos en el marco de la UE; documentos oficiales y publicaciones de la presidencia de España; documentos oficiales y publicaciones del ministerio de Asuntos Exteriores; publicaciones y programas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España; publicaciones del Ministerio del Interior de España; comparecencias de funcionarios públicos españoles, contestaciones del gobierno y debates parlamentarios en el ámbito de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y el Senado); resoluciones de instituciones públicas españolas publicadas en el Boletín Oficial del Estado; legislación española (leyes y sus respectivos reglamentos); memorias y escritos de políticos y funcionarios públicos españoles y ecuatorianos; documentos oficiales y publicaciones de la presidencia de Ecuador; documentos oficiales y publicaciones del ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador; intervenciones públicas de funcionarios españoles y ecuatorianos; declaraciones entre ambos países dentro del marco de reuniones bilaterales e instancias multilaterales, etc.

Para recabar la información primaria y secundaria (artículos académicos, libros, estudios, investigaciones, memorias, conferencias y discursos académicos) 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 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 Bolivar (Ecuador), Biblioteca Central del

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana[21] (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 Universidad Pompeu Fabra-Campus de la Ciutadella (España), Biblioteca Central del Ministerio de la Presidencia[22] (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), Centro de Documentación en Interculturalidad (CdDI) del Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada (España), Biblioteca Nacional de España (España), red de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid (España), Biblioteca de la Universidad de Pavia (Italia), Biblioteca del Instituto Universitario Europeo (Italia), Biblioteca de la Universidad de Keele (Reino Unido) y Biblioteca de la Universidad Leuphana (Alemania).

También se consultaron las siguientes bases de datos online: Eurostat; EUR-Lex; ARCHISplus; *The Official Directory of the EU*; Base de datos de documentos y publicaciones del Consilium; *Archive of European Integration* (AIE) y *The European Union Delegation Collection*, ambos de la Universidad de Pittsburgh; *Historical Archives of the European Union*-EUI; *Population Europe Resource Finder & Archive* (PERFAR); *Spain-European Union Digital Archive* (SEDAS); *Statewatch European Monitoring and Documentation Centre* (SEMDOC) y el Sistema de Información Sobre Migraciones Andinas (SIMA), dependiente del Departamento de Sociología y Estudios de Género de la FLACSO-Sede Ecuador. Asimismo, han 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 como: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio del Interior, la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, el Congreso de los Diputados y el Senado.

Adicionalmente, los periodos en el exterior han permitido presentar algunos avances de investigación doctoral en el marco de distintos espacios académicos de la FLACSO-Sede

[21] Especialmente tengo que agradecer al personal de esta biblioteca en Ecuador por su atención y gran disponibilidad al momento de solicitar información.
[22] De la misma manera, debo agradecer a las/os funcionarias/os de esta biblioteca por su disposición y amabilidad para que pudiese consultar el valioso material habitualmente ofrecido sólo al personal del Ministerio.

Ecuador[23] (Ecuador), la Universidad de Granada[24] (España), la Universidad de Salerno[25] (Italia) y la Universidad de Hamburgo[26] (Alemania). Todos estos avances sucesivos en la investigación de esta tesis se han dado no sin sortear algunos escollos, como se explicita en el apartado siguiente.

3.2 Senderos pedregosos. El acceso a las entrevistas y a las fuentes documentales en Ecuador y España

Las entrevistas se realizaron a informantes clave tanto españoles como ecuatorianos, en su totalidad funcionarios públicos involucrados en la temática migratoria analizada. La selección de entrevistados partió luego de realizar una aproximación a la temática, a través de notas periodísticas o documentos oficiales, individualizando algunos nombres implicados. Luego se contactaba al funcionario de interés vía correo electrónico o telefónicamente, según el dato con el que se contase, y se agendaba un encuentro.

A veces, durante la entrevista la persona sugería contactar a algún colega que había llevado adelante tratativas o negociaciones sobre el tema migratorio bilateral. Algunas veces, los entrevistados o algún contacto local facilitaba algún dato de contacto de la fuente. No obstante, ello no se traducía automáticamente en una apertura de puertas. Es decir, algunos de los potenciales entrevistados no respondían al requerimiento de entrevistas o lo denegaban categóricamente. A modo de ejemplo, un ex diplomático español ya retirado de la función pública respondió tajantemente “no concedo entrevistas”.

Durante el trabajo de campo multisituado, la renuencia a las entrevistas ha sucedido en pocas ocasiones en Ecuador, mientras que en España se ha tornado en una dificultad encontrada con frecuencia. Viviendo *in situ*, inmersa en las usanzas de ambos países, esta diferencia quizás podría hipnotizarse como algo devenido de la cultura de rendición de cuentas local y el hábito a tratar con investigadores. Una conjetura sería que estas lógicas diversas podrían estar ancladas en la cultura política de cada lugar.

---

[23] “Los movimientos laborales de Ecuador hacia España en los albores del nuevo milenio ¿hacia el fomento del desarrollo o del control migratorio?”, presentación como investigadora visitante invitada al seminario interno del grupo de investigación migraciones internacionales y globalización, Quito, FLACSO-Ecuador, 2 de abril de 2015.

[24] “Indagaciones críticas de la implicancia de Unión Europea en la ‘gestión migratoria’ española hacia los flujos ecuatorianos”, seminario de presentación de proyectos del Doctorado en Estudios Migratorios, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Granada, Granada, España, 4 al 8 de julio de 2016.

[25] “La sternalizzazione del controllo migratorio. Note dal caso Spagna-Ecuador”, seminario en el Dottorato in Scienze del linguaggio, della società, della política e dell´educazione, Università degli Studi di Salerno, Salerno, Italia, 18 de mayo de 2017. Gracias a la generosa invitación de Gennaro Avallone.

[26] “La incidencia de las políticas migratorias de la Unión Europea en la reconfiguración de las relaciones exteriores hispano-ecuatorianas (1996-2008)”, 6º Congreso de Jóvenes Científicos de la Asociación Alemana de Investigaciones sobre América Latina (ADLAF), Hamburgo, Alemania, 17-18 de mayo de 2019.

En Ecuador, los diplomáticos tenían contacto directo con migrantes organizados, ya sea a través de asociaciones o de representantes de este colectivo en la Asamblea Nacional ecuatoriana, y con académicos, mediante distintos eventos organizados por el gobierno, universidades u ONG. Esto reflejaba que la circulación de actores era muy dinámica. Durante el proceso de esta investigación, la activación de mecanismos gubernamentales de rendición de cuentas en Ecuador que favorecían la transparencia y el acceso a la información[27], posibilitó la obtención de la lista completa de trabajadores del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus medios de contacto a través de la página web oficial. Sin duda, esto facilitó la tarea de búsqueda de determinadas personas para entrevistar. En contraste, en ese país andino aun falta la implementación de esta transparencia en el acceso digital a los documentos oficiales anteriores a 2008.

En España, los funcionarios de gobierno estaban menos habituados al trato con los migrantes e investigadores y, en su mayoría, se desempeñaban dentro de lo que estrictamente enmarcaba su rol en el gobierno. Al contrario que en Ecuador, no había dinámicas creadas que favoreciesen habitualmente la circulación e interacción entre actores oficiales y no oficiales, transformando a los espacios en reductos más bien estancos. Esto no quiere decir que los entrevistados no tuviesen una actitud colaborativa, sino que existían mayores dificultades en el acceso inicial a las fuentes de contacto para recién acordar una entrevista. En esta dirección, pese a que en España existe una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno desde 2013, su aplicabilidad es bastante pobre. En los organismos de gobierno españoles no existe posibilidad de acceder a una lista pública de los despachos, por lo que el rastreo de informantes clave se volvió limitado y más bien artesanal. El proceso de búsqueda de documentos de manera presencial también se ha visto dificultado debido a las deficiencias existentes en cuanto a las políticas de acceso público a la información y a su impacto en las culturas institucionales de los ministerios consultados en Madrid. En reiteradas ocasiones, al hablar de documentos específicos con funcionarias/os oficiales de España, se me manifestaba que no tenían acceso a los documentos mencionados. Es ilustrativo que el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España estuvo cerrado desde 2012[28] y hasta 2022, cuando se consultó por última vez, no había vuelto a abrir. En el mismo plano, al momento de intentar consultar el Archivo General del Ministerio del Interior de España, en mayo de 2016, se me informó que mi solicitud de acceso a la información ingresaría en una lista de espera de dos años junto con las de otras/os académicas/os. Efectivamente, transcurrido ese tiempo, en 2018 me enviaron por correo postal unos pocos documentos y recortes de periódicos seleccionados bajo criterio del personal del

[27] A partir del 2009 iniciaron las etapas de implementación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), sancionada en 2004.

[28] Según Pereira Castañares (2015), esta decisión tuvo que ver con un Acuerdo sobre política de seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de 2010, lo cual –a juicio del académico– muestra un desinterés oficial por la academia y deja fuera del alcance de las/os investigadoras/es información vital para estudiar la política exterior española. Asimismo, este autor resalta problemas de acceso a la información en este ministerio (ver, Pereira Castañares, 2015).

organismo. Por supuesto, esto ha comportado una dificultad a nivel del desarrollo del plan de investigación de esta tesis, extendiendo los tiempos para el acceso a los documentos no digitalizados. No obstante, hay que recalcar la riqueza de los documentos obtenidos de manera digital a través del Boletín Oficial del Estado, el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, y el Diario de Sesiones del Senado, donde se encuentran las comparecencias, discursos y debates políticos de un sinnúmero de actores políticos españoles. El acceso a estas últimas fuentes ha robustecido notablemente el corpus de análisis de esta tesis.

A raíz de que existía mayor cantidad de documentos oficiales disponibles en España que en Ecuador, se decidió utilizar entrevistas como fuente de información que ayude a equilibrar esa diferencia. Se realizaron menos entrevistas a informantes clave españoles y se concretaron más entrevistas con funcionarios ecuatorianos, país donde existían menor número de fuentes documentales accesibles al momento del trabajo de campo presencial.

Un problema compartido en España y Ecuador fue la movilidad geográfica de los entrevistados de ambos países, ya que al tratarse de una tesis sobre política exterior eran principalmente diplomáticos. La mayoría de entrevistas se hicieron de manera presencial en Quito, Guayaquil, Madrid y Bruselas. En casos particulares se debió hacer una adaptación a los requerimientos de algunos entrevistados, a quienes sólo les era posible brindar la entrevista por vía telefónica o *Skype*, ya sea por temas de agenda o porque se encontraban cumpliendo funciones diplomáticas en otros destinos geográficos.

En definitiva, muchos de los pormenores que iban emergiendo en el acceso multisituado a las entrevistas y a las fuentes documentales han sido sorteados gracias al margen que ofrecía la elección de un diseño de investigación flexible[29], que permitió amortizar los escollos encontrados y capitalizar las posibilidades que se abrían en el campo.

[29] Lo cual implica "(...) la posibilidad de cambio para captar los aspectos relevantes de la realidad analizada durante el transcurso de la investigación. El concepto de flexibilidad alude a la posibilidad de advertir durante el *proceso* de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio (...)" (Mendizábal, 2006, p. 67, énfasis original).

PARTE II. LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y ECUADOR

CAPÍTULO 3. LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Este capítulo da cuenta de la inclusión de la inmigración como tema político en la agenda de la UE. Primero se repasan sucintamente los inicios del proceso de integración europea hasta la conformación de la UE como actor. Luego se contemplan sus principales cambios institucionales y la ampliación de sus Estados miembros, para luego entretejer en qué contexto y de qué manera la inmigración se ha problematizado en el espacio comunitario. En ese punto, la inmigración extracomunitaria se topó desde el inicio de la UE (y antes) con un enfoque político de seguridad que se traslucirá en diferentes ideas políticas, discursos, estrategias y categorías de control migratorio para abordar el fenómeno. La lucha contra la inmigración "ilegal" enarbolada por la UE a través de distintas herramientas políticas, se convertirá en un instrumento para proyectar la frontera exterior comunitaria hacia los países de origen y tránsito de la inmigración hasta nuestros días.

1. Definiciones en torno a la Unión Europea

En términos generales, la Unión Europea ha sido definida como una Organización Intergubernamental Regional (Armstrong, Lloyd y Redmond, 1996; Pearson y Rochester 2003; Diehl, 2005; Mingst, 2008). No se trata de 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, p. s/p) que debe entenderse como una entidad supranacional en el sentido normativo y decisional (Díez-Picazo, 2008). Krasner (2001) afirma 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.).

1.1 Breve historia de los inicios del proceso de integración europea

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial se planteó la necesidad política de reconstruir el territorio europeo tanto militarmente como económicamente (Bindi, 2022). Entre los factores que promovieron el surgimiento de las iniciativas integracionistas en Europa se destacan; por un lado, la crisis del Estado-Nación 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 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, se dio justamente la construcción de la dicotomía Este-Oeste que aglutinó las voluntades defensivas con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en 1949.

Se puede afirmar que el comienzo de la Guerra Fría ayudó en gran medida al desarrollo de la integración europea, alineando las perspectivas sobre la necesidad de una Europa unida, munida de recursos no sólo económicos sino defensivos para frenar los anhelos expansionistas de la Unión Soviética. Como resume Moreno Juste (2003, p. 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 el autor aclara que esto no determinó "(…) los instrumentos institucionales ni los contenidos básicos del proceso de construcción europea".

Distintos estudios afirman que en un contexto mundial en el que se temía el resurgimiento de Alemania, las posiciones de los líderes europeos sobre la integración lograron mayor convergencia, promoviendo ciertas iniciativas como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), instaurada en 1951 por el Tratado de París[30] para compartir la producción de estos dos elementos propulsores de la reactivación industrial (Hobsbawm, 1998; Pinder, 1998; Rittberger, 2012). La CECA posibilitó la firma del Tratado de Roma[31] 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.

La ampliación de la comunidad comenzó en 1969 y se materializó finalmente en 1973 con el ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Pero la crisis del dólar (1971) y la crisis del petróleo (1973) afectaron los mercados internos de los países miembros generando altos niveles de inflación y desempleo, lo que estancó el proceso de integración económica y monetaria (Pinder,

[30] 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 comunitaria creando una "alta autoridad", una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia, y un Comité Consultivo (Palomares Lerma, 2004, p. 50).
[31] Entró en vigor un año más tarde.

1998; Bache, George y Bulmer, 2011; Green Cowles, 2012). En ese escenario algunos países comunitarios del Norte pusieron en práctica programas de retorno para inmigrantes de países del Sur europeo y del Mediterráneo y comenzó una etapa de endurecimiento de las políticas migratorias, como se ahondará más adelante.

El proceso de integración fue relanzado en 1983, con la "Declaración Solemne sobre la Unión Europea", que marcó un precedente para la elaboración del Acta Única Europea de 1986 (Palomares Lerma, 2004) al proponer en su texto la búsqueda de posiciones comunes en política exterior (Bindi, 2022), particularmente hacia otros actores como los terceros países.

En esta etapa, se incorporaron nuevos miembros como Grecia (1981), España (1986) y Portugal (1986). De acuerdo con Bache, George, y Bulmer (2011) esta ampliación hacia el Sur cambió las dinámicas de negociación de la organización con los países candidatos, al establecer principios basados en razones geoestratégicas y políticas sobre los cuales se conducirían los futuros ensanchamientos. Además, la incorporación de estos países le dio a la CEE una fuerte orientación al Mediterráneo y levantó el perfil de América Latina en las relaciones exteriores (Bindi, 2022).

El proceso de integración continuó con la firma del Acta Única Europea (AUE) en 1986, que entró en vigencia un año después. Concebida como una herramienta para reactivar la Unión, modificó los tratados constitutivos del CECA, la CEE y Euratom. El AUE fijó como objetivos: la conformación de un mercado único[32] que entraría en vigencia en 1993; el reforzamiento del papel del Parlamento Europeo; la mejora de las instancias decisorias del Consejo sustituyendo el requisito de unanimidad en algunos apartados y el reforzamiento de la cooperación en materia de política exterior para asegurar la convergencia de principios y objetivos comunes. Con el Acta, se crearon nuevas competencias en las áreas de mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, política social y cohesión económica y social. La firma del AUE coincidió en el tiempo con el inicio de las conversaciones intergubernamentales sobre migraciones entre los representantes de los Estados miembros, en el marco del Grupo de Trevi, como se detallará más adelante.

1.2 La conformación 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). Un año después en esa misma ciudad se firmó el Tratado[33] de la Unión Europea (TUE). Allí se estableció la Unión

[32] Para lograr este punto, el Libro Blanco, publicado por la Comisión en 1985, estipulaba que era necesario cumplir con 279 medidas legislativas.
[33] El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht no fue lineal, siendo rechazado en Dinamarca y aprobado en Francia, por ejemplo.

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[34]; el segundo nucleaba la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)[35]; y el tercero, se refería a la cooperación policial y judicial en materia penal[36]. 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 de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) que los temas sobre migraciones ingresan ligados a una óptica de seguridad en la agenda política de los socios.

En este marco, el TUE debe entenderse como la respuesta a desafíos externos derivados del nuevo esquema internacional de la post Guerra Fría, que en Europa se perfilaban con la PESC, y de los cambios internos resultantes de las múltiples implicancias sociales, políticas, y económicas de llevar adelante un mercado común (Moreno Juste, 2003).

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[37], mientras Suecia, Austria y Finlandia se incorporaron como miembros plenos. Al poblarse de un conjunto muy heterogéneo de países, emergieron perspectivas que caracterizaron la flexibilidad y la variación del proceso europeo. Vieira Posada (2005, énfasis original) destaca seis de ellas: *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[38], 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

[34] 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.
[35] Política exterior común, y política de defensa (Unión Europea Occidental).
[36] 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.
[37] Entre 1988 y 1993, estos países ya habían firmado acuerdos comerciales con la CEE (Bindi, 2022). Luego pasarían a ser parte de la UE a partir de su adhesión plena en 2003. Sin embargo, en 2004 se les limitó 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.
[38] Compuestos por el acervo comunitario, el del mercado único y las políticas.

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.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, las competencias de la UE se modificaron y ampliaron. Se promovió una "cooperación reforzada", para que los miembros construyan alianzas con fines de progresar en aspectos puntuales con base a ritmos u objetivos compartidos. Las migraciones que hasta ese momento eran competencia de cada Estado miembro y tenían un tratamiento intergubernamental, pasaron a ser un tema de intervención de la UE al comunitarizarse el área de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) que las contenía. Las migraciones y el asilo se trasladaron al primer pilar de la UE, donde se encontraban los temas primordiales para el bloque, cuestión que significó integrar el Acuerdo de Schengen dentro del acervo comunitario. 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 de la UE sobre las migraciones internacionales.

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[39] (Bindi, 2022). Esto, se sumó a la puesta en circulación del euro como moneda única regional en 2002. El Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de ese año, retomando las propuestas de cambio para el futuro de Europa planteó la necesidad de contar con una Constitución[40] para la UE. Este instrumento unificaría los tratados fundamentales existentes, dotando de más transparencia a la UE y de mayor participación a los ciudadanos.

En 2004 los Jefes de Estado y/o de Gobierno firmaron el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" inaugurando una nueva fase institucional para la UE. El llamado Tratado Constitucional no era un tratado internacional en sentido clásico ni una Constitución, sino las dos cosas a la vez (Aldecoa Luzárraga, 2004, pp. 22-39). Este instrumento preveía que la UE coordinara las políticas de los Estados miembros en las competencias que éstos le atribuyeran. Luego de tres años de debates y trabajos, el texto del Tratado relativo a la Constitución aprobado por los principales mandatarios de los países socios de la UE debía de ser ratificado a nivel nacional y esto no daba muestras de ser un proceso simple (Aldecoa Luzárraga, 2004). La aprobación debía darse en los veinticinco países miembros a través de un referéndum o por vía parlamentaria. En 2005, España dio por aprobado la Constitución comunitaria mediante un referéndum. Sin embargo, en ese mismo año el resultado negativo en

[39] Había 13 candidatos que, sin contar a Turquía, incrementarían el territorio de la UE en un 30% y su población en un 29% (Bindi, 2022).
[40] Aldecoa Luzárraga (2004) precisa como antecedentes los discursos del entonces ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, de mayo de 2000, y del entonces presidente francés, Jacques Chirac, de junio de ese año, que planteaban la necesidad de una constitución comunitaria.

las urnas para el referéndum tanto en Francia como en los Países Bajos trabaron el proceso hacia la Constitución, abriendo nuevos debates.

El consenso para que el Tratado Constitucional fuese aprobado de forma unánime terminó de resquebrajarse. Se detuvo en 2006 y por tanto no entró en vigor. En junio del año siguiente, retomando la vía diplomática, el Consejo Europeo de Bruselas encargó por mandato a la Conferencia Intergubernamental (CIG)[41] la formulación de un "Tratado de reforma"[42]. Por esta vía, se modificarían tratados importantes como el TUE y el Tratado constitutivo de la UE[43], abandonando así el concepto constitucional e introduciendo reformas[44]. Algunas de ellas se referían a las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros y su delimitación, a la política exterior y de seguridad común, al mayor papel de los Parlamentos nacionales, al tratamiento de la Carta de los Derechos Fundamentales y a un mecanismo opcional en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal para los Estados. Institucionalmente se proponía una nueva composición del Parlamento Europeo; la creación del cargo de Presidente del Consejo Europeo; cambios en el sistema de votación del Consejo; una nueva composición de la Comisión Europea y el fortalecimiento del papel de su Presidente; la creación de un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad[45]; y el establecimiento del Tribunal de Justicia de la UE[46]. Estas modificaciones se incluyeron en el Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 por los 27 Jefes de Estado y Gobierno de la UE, y fueron aplicadas recién cuando entró en vigor en 2009.

Ateniéndonos al recorte temporal, otro punto de inflexión fueron las sucesivas incorporaciones de nuevos socios al espacio comunitario. En 2003 diez países firmaron el tratado de adhesión a la UE: Chipre, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Malta, Eslovaquia, y Eslovenia, cuyas incorporaciones se efectivizaron en 2004. El proceso de negociación para la inclusión de estos países había comenzado cuando la UE aceptó sus candidaturas en 1993 (Bache, George y Bulmer, 2011). Con miras a la ampliación hacia el Este, algunos autores como Fuchs y Offe (2009); McCormick (2009); Bache, George y Bulmer (2011); y Michalski (2014) apuntan que durante el Consejo Europeo de Copenhague de ese año se habían establecido por primera vez los criterios a cumplir para ser considerados como aspirantes a miembros. Además de los requisitos políticos[47] y económicos[48], los candidatos del Este tuvieron que aceptar, antes

[41] Se convocan cuando hay que debatir y acordar modificaciones para los Tratados de la *UE*.
[42] Este retoma muchas de las innovaciones acordadas en la CIG de 2004, reunión en la que se adhirió al proyecto del Tratado Constitucional de la UE elaborado por la Convención Europea.
[43] Convirtiéndose en Tratado sobre el funcionamiento de la Unión.
[44] Por ejemplo, no se hablaría en términos de sancionar leyes como promovía el Tratado Constitucional sino que se conservarían los instrumentos: reglamento, directiva, y decisión.
[45] Suplantaba a la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión propuesta en la Constitución.
[46] Reemplazaría al entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
[47] Poseer instituciones estables, garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos, y la protección a minorías.
[48] Tener economía de mercado en funcionamiento y la capacidad para enfrentar presiones competitivas dentro del mercado único de la UE.

de unirse a la UE, los criterios relativos al *acquis communautaire*[49], es decir los Tratados y la legislación precedente (Bache, George y Bulmer, 2011; Michalski, 2014). Entre ellos, implementar previo a su ingreso las pautas de control migratorio delineadas por la UE (Lavenex, 2001a). Es decir, las políticas migratorias fueron insertadas por la UE como un parámetro de negociación con los países candidatos. De acuerdo con O´Brennan (2006), la ampliación hacia el Este fue la primera en incluir formalmente un *Acquis* en Justicia y Asuntos de Interior, que acaparaba las políticas sobre el asilo, los controles migratorios y fronterizos, el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de drogas y de personas, así como la cooperación policial, aduanera y judicial. En enero de 2007, Bulgaria y Rumanía se adhirieron a la UE y recién en diciembre de 2007, Estonia, la República Checa, Lituania, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia pasaron a formar parte del espacio Schengen, aumentando a veinticuatro el número de Estados con posibilidad de movimiento sin controles fronterizos interiores. Estas ampliaciones de la UE son un ejemplo de los cruces entre la política migratoria y la política exterior, porque develan la importancia delegada a la política migratoria al convertirla en un requisito para integrar el espacio comunitario. Estos candidatos a la adhesión, según fuesen países de tránsito u origen migratorio debían involucrarse en el control migratorio de la UE y en su externalización hacia terceros países.

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 lo referente a las migraciones internacionales de países fuera del bloque de integración.

2. Las políticas hacia las migraciones extracomunitarias en la UE

Desde un inicio, las migraciones entre los Estados miembros estuvieron presentes dentro de la integración regional europea. 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, Art. 3.C). Es posible observar la acentuación que la CEE hizo en sus comienzos sobre la seguridad y las condiciones de regularidad de estos 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). Sin embargo, en las primeras menciones a los movimientos poblacionales en los documentos constitutivos de la CEE existía una ausencia de atención sobre la migración proveniente de países no comunitarios y sobre su control. Las migraciones internacionales se gestionaban

[49] Integrados formalmente en el marco de la UE por el Tratado de Ámsterdam (Moses, 2012; Pinyol-Jimenez, 2018).

desde las políticas estatales de cada socio, siendo usual para varios países miembros —en ese periodo— los acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores extranjeros.

La crisis mundial del dólar en 1971 y la crisis del petróleo de 1973 coincidieron con el paso del sistema Fordista[50] al Postfordista[51]. 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 argumenta Cox (1996, p. 278), "el Postfordismo operó como un modo de producción congruente con la interdependencia en la economía global, tal como el Fordismo era congruente con el sistema de soberanías entre Estados rivales".

En los países del centro y norte de Europa, estos cambios produjeron una interrupción en la demanda de fuerza laboral extranjera y un aumento de las tasas de desempleo (Verdugo-Matés, 2017), situación que impactó en la atención que los Estados europeos comenzaron a brindar a la inmigración internacional. Un indicio fue el nombramiento de viceministros de inmigración en Francia (1974), Suecia (1975) y Países Bajos (1981) encargados de coordinar la temática enlazando diversos ministerios y agencias gubernamentales (Hammar, 1985).

Las crisis mencionadas abrieron una etapa en la región conocida como "de puertas cerradas" o "inmigración cero" (Chabal, 2023) que priorizó políticas de regularización selectiva y de expulsión. En esta dirección, desde mediados de la década de los setenta hasta bien entrada la década de los ochenta, varios países europeos de manera unilateral auspiciaron políticas orientadas a: cerrar el ingreso de nuevos inmigrantes internacionales; suspender convenios bilaterales de contratación de trabajadores extranjeros; promover medidas de desarrollo en los países de origen con fines de control migratorio; e implementar políticas de retorno.

Siguiendo estas tendencias, Alemania recortó el volumen de inmigración en 1973, seguida por Francia y Suiza en 1974. Los países industrializados europeos abandonaron los esquemas de reclutamiento de nuevos inmigrantes internacionales, a lo que le siguieron políticas migratorias más restrictivas (Düvell, 2010; Ortega Velázquez, 2014). Es en este contexto que el concepto "migración ilegal" comenzó a ganar importancia en los Estados europeos y a incluirse dentro de los marcos legislativos (Düvell, 2010, pp. 299-302; Boswell, Casella Colombeau y Chabal, 2023).

[50] Estaba basado en la producción y consumo masivo de bienes estandarizados que requerían de una gran cantidad de trabajadores concentrados en corporaciones emplazadas geográficamente.
[51] Este modelo establecía un nuevo tipo de organización deslocalizada de la producción, con tiradas cortas para una gran variedad de mercados.

La inclusión de mecanismos para incentivar el desarrollo y prevenir la futura emigración desde los países del sur del hemisferio se instaló primero en la agenda política de los Países Bajos[52] a mediados de la década de los setenta, y de Francia y Alemania en las décadas de los ochenta y noventa (Marín Sánchez, 2006). Según Tapinos y Delaunay (2001), algunos gobiernos estimularon a que empresas europeas emplazasen unidades de producción en algunos países de origen, pensando que así podía propiciarse el retorno de trabajadores migrantes.

Apuntando al regreso de los inmigrantes, algunos países pusieron en práctica planes específicos para ello. Por ejemplo, Francia instituyó en 1977 el programa "ayuda al retorno" (*aide au retour*) que constaba de incentivos de dinero a migrantes nordafricanos para que volviesen a sus países de origen; mientras que, en 1984, Alemania implementó un programa de retorno que alcanzó a 300.000 migrantes, de los cuales un tercio fueron de Turquía (Miller, 2010; Dedieu, 2018). Como resultado de un estudio comparado entre iniciativas de distintos países, Kubat (1984) afirma que se registraron retornos con dirección Norte-Sur dentro de Europa hacia países como Grecia, Portugal o España y también hacia fuera del continente hacia Argelia, Túnez, Marruecos y Turquía, entre otros.

Este cúmulo de iniciativas evidenció el interés estatal creciente sobre las migraciones internacionales en Europa desde 1973, apelando cada vez más a la utilización de instrumentos que entretejían la migración con la política exterior. La aplicación en distintos países de mecanismos similares para reducir o contener las migraciones expresaba el inicio de una tendencia hacia la convergencia que concitó una preocupación comunitaria formal hacia mediados de los ochenta, como se detalla a continuación.

En junio de 1984, las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau refirieron a la abolición de los controles de personas en las fronteras intra-comunitarias, en un contexto en el que en los meses previos el Parlamento Europeo había adoptado un borrador inicial del Tratado para establecer la Unión Europea. En septiembre, la Comisión de la CEE esbozó por primera vez que sería necesario abolir los controles documentarios para los pasajeros de los Estados miembros y, al mismo tiempo, reforzar los controles en las fronteras externas de la comunidad (COM[84] 446 final, 1984). Así las políticas sobre migraciones comenzaron a circular como temática por espacios políticos formales e informales[53] de manera no vinculante.

---

[52] La autora señala en especial el programa REMPLOD (*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).

[53] Un espacio no vinculante del que participaron varios países de la CEE, y que sirvió como antecedente en la circulación de ciertas ideas sobre el tratamiento político de las migraciones, germinó en 1984 bajo el nombre de "Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las políticas migratorias" (IGC, por su sigla en inglés). El remarcado carácter "informal" de estas IGC, de acuerdo con Oelgemöller (2007),

Un antecedente crucial fue la firma del Acuerdo de Schengen (1985) por parte de Bélgica, Alemania, Países Bajos, Francia, y Luxemburgo. Se trató de un acuerdo intergubernamental fuera de las instituciones comunitarias (Colectivo Ioé, 2001; Pinyol-Jiménez, 2018). Su objetivo era lograr la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores comunes de estos Estados. Al tiempo que se beneficiaría la libre circulación de los nacionales de esos países, así como de mercancías y servicios, se endurecerían los controles en sus fronteras externas. Ello obligaba a los países miembros a establecer un consenso sobre quién, cómo y por qué motivos una persona podía acceder al espacio común (Pinyol-Jiménez, 2019b). Como aseguran Anderson, Den Boer y Miller (1994, p. 106) "Schengen fue diseñado para ser un laboratorio donde desarrollar experiencia práctica que luego podría ser transferida a la comunidad".

Contemporáneamente, la CEE alentaba una postura en común sobre las migraciones. El documento por el que se instituía un procedimiento de notificación y concertación sobre las políticas migratorias respecto a terceros Estados, pedía enfáticamente "(...) garantizar que las políticas migratorias de los Estados miembros respecto a terceros países tengan en cuenta las políticas comunes y las actuaciones realizadas a nivel comunitario (...)" (Decisión de la Comisión 85/381/CEE, 1985, p. 20). Este texto y su sucesor[54] pusieron a la migración como materia de negociación dentro de la política exterior.

Como caracterización general, para 1985 las políticas migratorias de los países miembros tendían a la interrupción, estabilización o reducción del número de inmigrantes de terceros países autorizados; a la adopción de políticas de inserción e integración para los extranjeros residentes; a la apuesta hacia programas de retorno asistido o subvencionado; y a la necesidad de una colaboración y concertación de las políticas a nivel comunitario e internacional (COM[85] 48 final, p. 6). Como veremos, las políticas de control migratorio y sus mecanismos para hacerlas posibles trazaron la ruta de la gestión migratoria comunitaria.

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 le otorgaba un marco más formal a la cooperación que se venía llevando a cabo sobre los movimientos de personas. Como observa Zapata-Barrero (2001, p. 161), "con el Acta Única se produce un importante paso

---

cumplía el propósito de "prevenir" que los países occidentales participantes fuesen vistos como un grupo que definía políticas vinculantes en un ámbito institucional no formal, por lo que se centraron sólo en concertar medidas preventivas que finalmente se transformaron en prácticas concretas de control migratorio. Con sede en Ginebra, actualmente 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.

[54] Como Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido recurrieron la Decisión de la Comisión 85/381/CEE, ésta fue reemplazada por la Decisión 88/384/CEE que incorporó una política de información y consulta sobre políticas de inmigración (Delgado Godoy, 2002).

adelante en dicha cooperación, desarrollada hasta entonces con poca transparencia, incluso para las instituciones europeas".

En 1986, las migraciones comenzaron a construirse como un problema ligado a la seguridad dentro del grupo TREVI[55] (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional). Hasta entonces 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 Romero, 2007). El Grupo Ad Hoc sobre inmigración creado en ese seno funcionó con un proceso de toma de decisiones por unanimidad fuera del marco de la CEE. Según algunos autores, daba continuidad a la cooperación en el ámbito intergubernamental y su función se limitaba a elaborar convenios, resoluciones, conclusiones y recomendaciones (Zapata-Barrero, 2001; Agrela Romero, 2007). Las críticas a esta instancia de decisión intergubernamental se remitían a la confidencialidad del contenido de sus documentos y programas definidos "a puertas cerradas"; a la descoordinación y poca interacción con otros grupos de trabajo; y a la falta de fiscalización de los órganos comunitarios sobre sus decisiones, deliberaciones o recomendaciones (Diaz Blanco y Román Núñez, 2017, p. 20).

Este subgrupo sobre inmigración tuvo como misión el desarrollo de mecanismos para hacer posible la circulación interior vigilando para ello la migración proveniente del exterior. Sus ejes de trabajo fueron la inmigración "irregular", la política de visados, el asilo, el refuerzo de las fronteras exteriores y la cooperación policial. En términos de visados y asilo su alcance fue de largo plazo como se precisa a continuación. Una de las primeras tareas en las que se avanzó fue la confección de un listado de países a los cuales requerir el visado para ingresar al espacio comunitario en 1987 (Santi, 2018). Luego de una reunión en Copenhague del Grupo Ad Hoc de inmigración, los ministros del Interior de la CEE decidieron exigir el visado de entrada a ciudadanos de 50 países a partir de marzo de 1988 (García, 1987). Esta idea perduró en el tiempo y fue replicada en las listas de visados Schengen operativas a partir de 1999. Otra área de impacto fue la política de asilo. El Grupo Ad hoc sobre inmigración fue el encargado de preparar el Convenio de Dublín, firmado en 1990[56], y lo que luego sería la Convención de EURODAC[57] 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. La concreción de estos instrumentos de migración y

[55] Este espacio de cooperación intergubernamental regional funcionaba desde mediados de los años setenta (Zapata-Barrero, 2001; Gil Araujo, 2005a; Agrela, 2007).
[56] En vigor a partir de 1997.
[57] 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.

asilo fundamentales para la gestión comunitaria hasta la actualidad, subraya la huella que dejó el Grupo Ad Hoc sobre inmigración.

De acuerdo con Agrela Romero, (2007) el subgrupo sobre migraciones dentro del Grupo de TREVI, dio lugar en 1988 a la creación del Grupo de Rodas[58], donde se vinculó por primera vez el tema de inmigración de alguna forma a la Comisión. 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. Como resultado de las reuniones de sus integrantes (12 coordinadores nacionales y un representante de la CEE), en 1989 se elaboró el Documento de Palma, que ponía en común las medidas que debían adoptarse para continuar el andamiaje de las fronteras comunitarias interiores y exteriores, como armonización de las leyes sobre migraciones, impulsar un listados de terceros países a los cuales imponer visados y establecer acuerdos de readmisión con terceros países (Palma Document, 1989).

Pero con la caída del muro de Berlín y la gradual unificación de Europa, se requería profundizar la integración con una visión más abarcativa. El fin del comunismo y la desintegración de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas –así como posteriormente los ataques terroristas del 11/S– reforzaron una 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. Dentro 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 desde la óptica de la seguridad, acrecentando la atención que Europa venía dedicándole a los movimientos poblacionales “no autorizados”.

En 1990, por medio del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), los países miembros generaron nuevas estructuras operativas tendientes a garantizar la cooperación policial, como el Sistema de Información de Schengen (SIS). Entre las medidas del SIS se encontraba operar con la información de los extranjeros considerados “no admisibles”, en paralelo al manejo de datos sobre drogas y 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

[58] Emergió por iniciativa del Consejo Europeo de Rodas bajo el nombre formal de Grupo de Coordinación para la Libre Circulación de Personas.

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, fundó la UE como tal. Este Tratado estableció la ciudadanía comunitaria (anclada a la pertenencia nacional a uno de los estados miembros) y supuso la consagración de la idea de fronteras interiores y exteriores sobre la que se había discutido por años. Se afianzó la consideración de la nacionalidad para determinar "el grado en el cual el sujeto es objeto de control" (Gil Araujo, 2005b, p. 121). Como se ha mostrado en precedente, hasta ese momento las migraciones conformaban la agenda de trabajo intergubernamental de determinados grupos encargados de su negociación (Grupo Ad Hoc sobre inmigración, Grupo Rodas, etc.), donde la toma de decisiones recaía en los representantes gubernamentales no electivos —como ministros del Interior— de cada Estado. Con este Tratado, las migraciones ocuparon un lugar institucional destacado.

El TUE le dio una arquitectura a la UE que se basaba en tres pilares que organizaban los temas: el primer pilar formado por las Comunidades Europeas; el segundo pilar constituido por la Política Exterior y de Seguridad Común; y el tercer pilar compuesto por la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior. Las migraciones se incluyeron en este último pilar, produciendo que lo que antes se encontraba "fuera" del marco institucional "entre" a formar parte de la estructura misma de la flamante UE (Zapata-Barrero, 2001, p. 162) y, si bien, su tratamiento aun era de carácter intergubernamental ahora se apoyaba en la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Bajo la órbita de Justicia y Asuntos de Interior, se englobó: 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; la lucha contra la irregularidad entendida en términos de inmigración, estancia y trabajo regulares; la cooperación judicial y policial y el intercambio de información. La atención hacia la inmigración "ilegal" o "irregular" se profundizó y pasó a ser el núcleo en torno al cual se organizaron los discursos oficiales y las políticas desplegadas por los Estados integrantes de la UE, que harán uso de estas nociones para impulsar medidas de control migratorio dirigidas hacia los extracomunitarios.

En 1992, con motivo del Consejo Europeo de Edimburgo los países miembros discutieron acerca de las "presiones migratorias", evaluando que la "inmigración incontrolada" podía ser un factor de desestabilización. 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. 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 recomendaba vincular la migración con la política exterior. Se apuntaba a que:

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

Asimismo, en este Consejo la UE observaba que los países habían “avanzado” en lo que respecta a la adopción de recomendaciones de “expulsión”, así como de resolución de casos de solicitudes de asilo “infundadas”, remarcando que existía un “abuso del derecho de asilo” relacionado con la inmigración “irregular”, por lo que se alentaba la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales con países de origen y tránsito “para asegurar que los inmigrantes ilegales puedan ser devueltos”. Es en este momento que se sancionó el Convenio de Dublín y se vislumbra la Convención EURODAC, como ya se refirió en las páginas anteriores. 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[59] 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 hablaba de abiertamente de “limitaciones” para que los nacionales de terceros países trabajasen en su territorio de manera legal, al fijarse en Maastricht que la admisión de trabajadores extracomunitarios debía ser “necesariamente restrictiva” (Resolución, 1996, A.i, p. 3). 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, *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

[59] 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).

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).

El control extraterritorial ha sido una constante en las políticas migratorias europeas (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006; Longo, Panebianco y Cannata, 2023). Esta tendencia se consolidó oficialmente con el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y en vigencia desde 1999, que modificó el TUE. Su texto concedió mayor importancia a las migraciones y el asilo, trasladando ambos ejes al primer pilar de la UE, donde se concentraban los temas considerados prioritarios y de competencia del bloque. En suma, la inmigración ya no era parte de la esfera intergubernamental sino comunitaria: lo que significó que el acervo de Schengen[60] se hiciera jurídicamente vinculante (Guild y Bigo, 2010). Un cambio importante fue la concesión de competencias a la Comisión Europea para promover legislación sobre inmigración y asilo que podría transponerse a la legislación de los Estados miembros[61], lo que le abrió la posibilidad, por ejemplo, de acordar tratados de readmisión (Peers, 2004; Feldman, 2012).

En el Tratado de Ámsterdam, uno de los consensos fue la unificación de las normas de visados, estableciendo que se podrían tomar medidas provisionales de excepción ante la llegada "repentina" de inmigrantes de terceros países, que justificasen el resguardo del orden público. Para poner en común las posibilidades sobre lineamientos migratorios que habilitaba el Tratado de Ámsterdam se decidió presentar el Plan de Acción de Viena, durante la realización de la reunión del Consejo Europeo en esa ciudad en 1998. Su agenda establecía una serie de reuniones a través de las que se pretendía 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 instaba a que los instrumentos comunes sobre migración fuesen, a diferencia del pasado, vinculantes para "definir una verdadera política europea". En ese sentido, se consideraba 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.

[60] Cabe aclarar que en el tercer pilar de la UE quedaron las disposiciones sobre Schengen relativas a la cooperación policial y judicial y el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca negociaron protocolos aparte que los dejaron al margen de las nuevas reglas comunitarias sobre fronteras y nacionales de terceros países (Bigo, 2005).

[61] Necesitando el acuerdo mayoritario del Consejo Europeo pero ya no la unanimidad, evadiendo por tanto las arduas negociaciones entre todos los Estados miembros de la UE (Feldman, 2012).

Esta tendencia se profundizó en la reunión del Consejo Europeo de Tampere en 1999. Como se manifestaba en su texto, se pretendía utilizar plenamente las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam, intención que ya estaba expresada en el Plan de Acción de Viena[62]. Para 1999, todos los Estados miembros habían adherido al sistema Schengen, con excepción de Irlanda y el Reino Unido (Guild y Bigo, 2010; Feldman, 2012), lo que facilitaba el propósito de la reunión de Tampere: crear un espacio de "libertad, seguridad, y justicia" (Pinyol-Jiménez, 2018). Para garantizar ese espacio interior Schengen, la UE argumentó que era necesario reforzar sus fronteras exteriores (Arango, 2005; Zapata-Barrero, 2010; Bergmann y Müller, 2023) manteniendo una postura restrictiva hacia la inmigración (Delgado Godoy, 2002). Por eso, el Consejo Europeo de Tampere propuso desarrollar una política común que contuviese los siguientes cuatro 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 (Pinyol-Jiménez, 2018, 2019a, 2019b).

Un factor legitimador para el reforzamiento de la vinculación entre migración y seguridad fueron 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 UE 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 "ilegal" extracomunitaria. El 11-S impactó en las formas de percibir y gestionar la inmigración en la UE de manera más securitizada (Gil Araujo, 2003; Chebel d'Appollonia y Reich, 2008; Wihtol de Wenden, 2013; Álvarez Velasco, 2019; Deridder, Pelckmans y Ward, 2020; Cejas Romanelli, 2025) y fue funcional para que la UE posicionase a la inmigración ilegal como un riesgo para el orden público (De Lucas, 2002).

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 especificaron 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[63] basados en un Plan de

[62] 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.

[63] 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) (Chueca Sancho, 2003). El ejemplo multilateral más importante es el del Acuerdo de asociación de Cotonú (2000) (una continuación de la

Acción contra la inmigración "ilegal" y la trata de personas; el establecimiento de un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo[64], inmigración y sobre los países de origen[65]; la aplicación de instrumentos para hacer efectivo el Convenio de Dublín[66]; 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 aprobó un "Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos" en el espacio del Consejo de Ministros de Justicia e Interior en Santiago de Compostela. Dos meses más tarde la Comisión de la UE por primera vez elabora un Libro Verde[67] sobre inmigración y asilo (Gil Araujo, 2003) para fijar los criterios sobre la política comunitaria de retorno[68] de los "residentes ilegales", con el fin de acordar pautas entre los países miembros para hacer efectivas devoluciones de inmigrantes. En un corto lapso de tiempo, 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 (COM[2002] 703 final).

Siguiendo con estas tendencias, durante el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se le dio una notoria centralidad al tema migratorio, reforzando el vínculo entre la migración, la política exterior, el control migratorio y la cooperación al desarrollo. Se propusieron medidas como: incluir cláusulas de readmisión en todo futuro acuerdo de cooperación o asociación de la UE, aprovechando los elementos recientemente creados por el Libro Verde; impulsar una progresiva gestión coordinada de fronteras exteriores con fines de control de los flujos migratorios extracomunitarios; y la integración de la política migratoria en las relaciones de la UE con terceros países, instando a lograr la participación de los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control de los movimientos poblacionales, vinculando así las políticas de cooperación al desarrollo con las políticas migratorias. A nivel de los Estados miembros se reforzó la cooperación fronteriza, solicitando más operaciones conjuntas de control en aeropuertos y puertos y la armonización de los requisitos de visado (Feldman, 2012). En cuanto a los países fuera de la UE, según Ilies (2009), este Consejo impactó en la externalización de la política migratoria a corto plazo, exigiendo a los terceros países que permitan el regreso de migrantes

Convención de Lomé, de 1990) firmado por la UE con 77 Estados de África, Caribe y Pacífico con una duración de 20 años.

[64] Es en este contexto que en 2002 se reactiva e implementa el EURODAC.

[65] A inicios 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.

[66] Que luego del Consejo Europeo de Laeken sería modificado.

[67] Su finalidad es abrir un debate público acerca de la pertinencia de desarrollar una política comunitaria sobre un ámbito y un contenido concreto (Gil Araujo, 2003).

[68] 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).

irregulares; y en el largo periodo, introduciendo la migración en acuerdos de comercio y desarrollo[69].

Los Consejos Europeos[70] de 2003[71] y 2004 se enfocaron en la promoción de iniciativas para luchar contra la inmigración "ilegal", animando a involucrar a los terceros países de origen para que cooperen en esa dirección. A través de integrar la migración a la política exterior se alentaban como mecanismos: la firma de acuerdos de readmisión entre los países miembros de la UE y los países de origen migratorio; la imposición de visados; y la gestión de las fronteras exteriores[72]. Por ejemplo, se activaron negociaciones con terceros países para que colaborasen readmitiendo a migrantes en situación irregular. La UE firmó acuerdos de readmisión con Hong Kong (2004); Macao (2004); Sri Lanka (2005); Albania (2006); Rusia (2007); Ucrania (2008); Antigua República Yugoslava de Macedonia (2008); Bosnia y Herzegovina (2008); Montenegro (2008); Serbia (2008); y Moldavia (2008).

Encarar la migración desde un "enfoque global" fue el centro de la cumbre informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, de 2005 en Hampton Court (Reino Unido); y de los Consejos Europeos de Bruselas de junio y diciembre de 2006. En estas últimas dos reuniones se acordó apoyar el desarrollo de los Estados de origen y tránsito de las corrientes migratorias con dirección a la UE, expresamente las de los países africanos y del Mediterráneo; así como la asistencia técnica y financiera para que esos terceros Estados colaborasen en la gestión de la migración. Estas orientaciones, a su vez, habían sido retomadas del "Programa de La Haya" de 2005 que refundó el espacio de libertad, seguridad y justicia siguiendo los contenidos sobre control migratorio ya presentes en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. El encuentro de diciembre de 2006 y el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2007[73] enfatizaron en que la UE se asocie con países extracomunitarios para el control migratorio, pujando por inserir esto dentro de la política exterior comunitaria. Siguiendo los acuerdos de estas reuniones se concretó la puesta en marcha de FRONTEX y de los fondos de la UE para el período 2007-2013[74] dedicados a las fronteras exteriores, el refugio, el retorno y la integración, entre otros (Del Arenal,

[69] Con los años, la UE aplicó estas premisas en sus relaciones con África (ver, Langan y Price, 2021), promoviendo el nexo migración-desarrollo-seguridad (Deridder, Pelckmans y Ward, 2020)
[70] Consejo Europeo de Salónica (2003) y Consejo Europeo de Bruselas (noviembre de 2004).
[71] Desde octubre de 2003 las reuniones del Consejo Europeo se celebraron consecutivamente —salvo excepciones— en Bruselas (Unión Europea, 2012).
[72] Por ejemplo, poniendo en marcha la concreción del Sistema de Información de Schengen II (SIS II), una base de datos personales automatizada y compartida por los países miembro, Noruega, Islandia y Suiza. Es la continuación del SIS I, creado por el Acuerdo de Schengen (1985) y el respectivo Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (1990), que entró en funcionamiento en 1995. El SIS II comenzó desarrollarse en 2001, se reglamentó en 2006 y finalmente se implementó recién en 2013.
[73] En esa oportunidad también se relevó el papel de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) en la lucha contra la migración ilegal, reiterando los principios de solidaridad y reparto de las responsabilidades entre los países socios de la UE.
[74] Denominado programa "solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID).

2008), ambos con incidencia en el devenir de la externalización hacia Ecuador, como se verá en capítulos posteriores.

En 2007, las migraciones fueron incluidas en el programa de trabajo del grupo de reflexión sobre el horizonte 2020-2030 de la UE, donde se afirmaba que debía lograrse una coherencia entre las políticas de migración y las políticas de desarrollo, apuntando a profundizar con esta perspectiva el diálogo con la región de América Latina y el Caribe.

En el contexto de la crisis económica y financiera internacional de 2008, hubo dos sucesos importantes en materia migratoria. El primero fue la adopción del "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo", durante el Consejo Europeo de Bruselas de octubre. El Pacto fue un acuerdo político cuyo contenido estableció principios y líneas maestras que ya venían siendo desarrolladas por la UE desde el Programa de la Haya (Arango, 2009). Este texto fue la referencia de base para una política común centrada en la gestión migratoria compartida por los países de origen, tránsito y destino y por los propios migrantes. Tal como se ha visto, este objetivo ha sido una constante desde el Tratado de Ámsterdam hasta hoy. La segunda novedad fue la aprobación en diciembre de la "directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular", conocida como "directiva retorno", que se analizará posteriormente en esta tesis.

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 extracomunitarios. Este control migratorio se ha insertado en las relaciones exteriores del bloque con los países de origen y tránsito (Longo y Fontana, 2022), promoviendo así la transnacionalización de la agenda migratoria de la UE frente a otros actores internacionales.

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Este capítulo aborda el proceso de inclusión de la inmigración en la agenda política española, explorando las ideas políticas plasmadas en la legislación sobre extranjería y en los discursos de funcionarias/os públicas/os de España. Analizando diferentes normativas, se sostiene que entre 1969 y 1996 se sentaron las bases jurídicas de la política sobre inmigración en España, especialmente con la sanción de la primera ley sobre extranjería en 1985. Sobre esos cimientos, las normas sucesivas en la materia (LO 4/2000, LO 8/2000, LO 14/2003 y el reglamento de 2004) incorporaron el acervo sobre inmigración de la UE. Posteriormente, el foco se detiene en la inclusión de la inmigración como materia de la política exterior española entre 1996 y 2008, trazando paralelos y diferencias entre los gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero.

1. Los inicios de la política española contemporánea sobre extranjería[75]

España históricamente se había caracterizado por ser un país de emigración[76], por lo que su legislación y regulaciones en materia migratoria desarrolladas hasta su inclusión en la por entonces CEE, en 1986, se vincularon preponderantemente a sus connacionales en el exterior. En esta etapa previa, la legislación hacía referencia a mantener relaciones de preferencia con ciertas zonas de América (Latinoamérica), Europa (Portugal y Andorra), Asia (Filipinas) y África (Marruecos y Guinea Ecuatorial). Durante el último tramo de la dictadura franquista, por ejemplo, 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, con países latinoamericanos como Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Bolivia (1961), Nicaragua (1961), Costa Rica (1964), Ecuador (1964), Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979). Estos convenios han sido de suma importancia, tanto para la población española que emigró a los países latinoamericanos[77], como para sus descendientes.

A tono con las discusiones acerca de restringir la entrada de nuevos migrantes en Europa por la crisis económica internacional a inicios de los setentas, España aprobó el Decreto 522/1974 que regulaba el control del ingreso, permanencia y salida de los extranjeros[78]. En sintonía con el endurecimiento de las políticas migratorias en el Norte de Europa, el gobierno español justificó

[75] Las primeras páginas de este punto están basadas en Santi, Silvana (2018) "La construcción de la política española sobre inmigración. Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996", *Oñati Socio-legal Series*, Vol. 8, Nº 7, pp. 1071-1092.
[76] Muestra de ello son las leyes de emigración de España de 1907, 1924, 1960 y 1971.
[77] Entre 1850 y 1950 emigraron a América Latina 3.500.000 españoles (Gil Araujo, 2010b).
[78] Donde se englobaban los flujos turísticos.

la creación de este instrumento aduciendo que "(…) por razones obvias, no era posible prever el considerable número de extranjeros que anualmente cruzan nuestras fronteras –número que las estadísticas de los últimos años equiparan sensiblemente al de la población total española–" (Decreto 522/1974, p. 4008). Esta expresión no se correspondía con las cifras oficiales. Los extranjeros en España se incrementaron de un 0,2% sobre la población total en 1960 al 0,4% en 1970, de los cuales más del 60% para 1975 procedía de países europeos (Colectivo Ioé, 2003, pp. 2-3). Por el impacto de la crisis económica, entre 1974 y 1977 se desaceleró la emigración y las transferencias de dinero hacia el país ibérico, contexto en el que se incrementaron los retornos desde otros países europeos hacia España y con ello las cifras de desempleo (Fernández Navarrete, 2003).

El Decreto 522/1974 fomentaba las decisiones discrecionales de los funcionarios dedicados al control migratorio. El Director general de Seguridad podía prohibir la entrada a los extranjeros que "(…) aunque presenten adecuada documentación (…) por su conducta, antecedentes u otras circunstancias sean considerados como personas no acreedoras a su admisión" (Decreto 522/1974, Art. 11). El mismo espíritu se aplicaba a la detención de extranjeros "(…) cuando no acreditasen debidamente su personalidad y carezcan de arraigo o aval suficiente en la Nación" (Decreto 522/1974, Art. 12). Es decir, que la falta de documentación reglamentaria o de medios económicos comportaba una exclusión. Esta interpretación amplia dejaba a consideración (incluso moral) de las autoridades, la anulación de los permisos, autorizaciones y prórrogas de permanencia "(…) por la forma de vida del interesado, actividades que desarrolle, conducta que observe, o por haber cometido alguna infracción en materia de extranjería" (Decreto 522/1974, Art. 26). Con estos mismos argumentos podía expedirse una orden de expulsión añadiendo además "(…) antecedentes penales o policiales, relaciones que mantengan u otras causas análogas (…)" (Decreto 522/1974, Art. 29). Al no tratarse de una ley y, por lo tanto, no poder dilucidarse mediante un reglamento complementario su texto, la libre interpretación del funcionario de turno fue el criterio habitual para el tratamiento de los extranjeros en España hasta 1985.

En el contexto de la transición postfranquista hacia una etapa democrática, en la Constitución española de 1978 se asentó que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas (…) en los términos que establezcan los tratados y la ley" (Constitución española, 1978, Art. 13.1), aclarando en el articulado posterior que se los excluía de participar en los "asuntos públicos"[79]. Asimismo, siguiendo las ideas postuladas por los países europeos de inmigración, la Constitución española también hablaba de alentar políticas para el retorno de trabajadores españoles en el extranjero.

[79] Salvo cuando por criterios de reciprocidad puedan acceder por ley al derecho al voto en elecciones municipales.

Con la llegada de la democracia, en 1981 se presentó un borrador del proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España durante la primera legislatura. En varios pasajes se plasmaba una visión de protección de los derechos humanos de los extranjeros, en consonancia con los compromisos internacionales a los que recientemente había adherido España. Este borrador abogaba por la posibilidad de interponer recursos en caso de expulsión, ya ataba el permiso de trabajo al de residencia como en la ley de 1985, y expresaba que los iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos o ecuatoguineanos contarían con una preferencia para trabajar en España. La lógica de país de emigración se traslucía en que un criterio propuesto para la consesión o renovación de los permisos de trabajo era "el trato de que fueren objeto los trabajadores españoles en el país de origen del extranjero" (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 194-I, 1981, Art. 18.c). De acuerdo con Vidal Fueyo (2001), este proyecto no siguió su tramitación parlamentaria debido a la disolución de las Cámaras en julio de 1982.

Otros cambios se presentaron con la reforma del Código Civil de 1982, donde se incluyeron los convenios de doble nacionalidad firmados por España en los años sesenta, lo cuales seguían la lógica de salvaguardar a los emigrantes españoles. Gracias al Código Civil, hasta la actualidad los extranjeros de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal pueden postular a la nacionalidad con sólo dos años de residencia regular en España (Ley 51/1982).

En suma, de 1969 a 1982, España incorporó tímidamente algunos instrumentos jurídicos para el tratamiento de la extranjería que no fueron suficientes para hablar de una política propia sobre el tema. Sin embargo, hay que tener en cuenta algunos rasgos fundamentales que se mantuvieron en el marco de regulación de las migraciones desarrollado en décadas posteriores: 1) la preferencia de población procedente en su mayor parte de zonas geográficas con vínculos históricos[80] y de países de asentamiento de la emigración española (Izquierdo, López de Lera y Martínez Buján, 2003; Cook-Martín y Viladrich, 2009; Gil Araujo, 2009; Verdugo-Matés, 2017); y 2) el trasvace de visiones desde países del Norte europeo en torno a las migraciones que propiciaron lineamientos sobre la regulación selectiva y la expulsión de extranjeros aplicados a través de las decisiones discrecionales de los funcionarios de frontera.

[80] Con la excepción de Marruecos, que ha sido un caso aparte al cual España históricamente ha endurecido los requisitos de entrada y de acceso a la nacionalidad (Huntoon, 1998).

1.1 LO 7/1985: trazando el perímetro a la inmigración extracomunitaria

La sanción de la primera[81] Ley de Extranjería española (LO 7/1985) fue uno de los requisitos para el ingreso de España a la CEE[82] (Cornelius, 1994; Mitchell, 1994; Gil Araujo, 2006b; Agrela, 2002, 2007; Suárez Navaz *et. al.* 2007; Hazán, 2014; Pinyol-Jiménez, 2023). A partir de ese momento "el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo" (Gil Araujo, 2006b, p. 298) y se puso la mira en la capacidad española de contención de los flujos migratorios pensando en el resto de Europa (Agrela, 2002; De Lucas y Torres, 2002; Aja, 2006; Solanes, 2010; Gabrielli, 2023).

Cuando se aprobó la LO de 1985, la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de personas y la mayor parte procedía de países europeos (Moya, 2006; López Sala, 2007), por lo que "la actuación del gobierno no fue fruto (…) ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes" (López Sala, 2007, p. 28). Concretamente, el 72% de extranjeros con permiso de residencia en 1985 era originario de países del norte (Colectivo Ioé, 2003). Este dato enfatiza que la sanción de la ley fue un requerimiento para la incorporación de España al bloque comunitario.

Ya los discursos políticos durante los debates parlamentarios de la norma reflejaron una vinculación entre la inmigración, el control de la ilegalidad y la delincuencia internacional, lo que influyó en la ley (Ortega Pérez, 2011). España contribuyó a la regulación de la inmigración con un duro sistema de sanciones instaurado en el núcleo de la norma, a lo que se sumó a partir de 1988 la propia preocupación del país por la presencia de inmigrantes (De Lucas y Torres, 2002). Hacia fines de los años ochenta, con la cortina de fondo de su reciente pertenencia a la CEE, España normativamente asumió su condición de país de inmigración.

La LO 7/1985 reglamentada[83] al año siguiente, reunía las disposiciones acerca de la entrada, trabajo, permanencia y establecimiento, salida y expulsión de la población inmigrante. En el cuerpo de la norma se definía la categoría de extranjeros como "quienes carezcan de la nacionalidad española" (LO 7, 1985, Art. 1). Dentro del preámbulo se destacaba "(…) 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 o afinidad cultural que les hacen acreedores a esta consideración" (LO 7, 1985, preámbulo). Esta "identidad o afinidad cultural" remite a conexiones históricas con el pasado colonial de España y continúa la tendencia de

[81] Desde el Real Decreto del año 1852 no existía una norma que tratase con amplitud la situación de la extranjería.
[82] España ratificó el Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986.
[83] Ver Real Decreto 1119/1986, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

favorecer selectivamente a unos grupos migratorios por sobre otros, como ya se había dado en la legislación de 1969 y 1978. Marruecos que también tuvo lazos con España pero que no comparte ni la lengua ni la religión, quedó fuera de ese elenco.

El establecimiento de la persona extranjera de forma administrativamente regular se asentaba en la obtención de dos condiciones indisociables: permiso de residencia y permiso de trabajo. Como consecuencia, se restringió el acceso de los inmigrantes al sector formal del empleo en España (Cornelius, 1994). Ello se sumó a que los permisos laborales podían "limitarse" a un determinado trabajo, sector, actividad o empresa (LO 7, 1985, Art. 15.3) y su renovación tenía presente las circunstancias de la economía española, considerando la "existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga el solicitante", la "insuficiencia o escasez de mano de obra española" y el "régimen de reciprocidad" (LO 7, 1985, Art. 18, incisos a, b, y c). La normativa despertó fuertes críticas en tanto produjo como "(…) consecuencia fundamental (…) el paso a la irregularidad de una gran cantidad de extranjeros (…)" (Mazkiaran, 2004, p. 23). Otros reclamos fueron las limitaciones impuestas por la ley al "derecho de reunión" sin previa autorización de las autoridades, al derecho a la educación y al derecho a sindicalizarse a quienes se encontrasen legalmente en territorio español (LO 7, 1985, Art. 7, 9, y 10).

Las motivaciones para la expulsión se encuadraban en la estancia denominada "ilegal", las cuales comprendían tener permiso de residencia pero no de trabajo (LO 7, 1985, Art. 26.1, b), realizar actividades "contrarias al orden público" (LO 7, 1985, Art. 26.1, c) o "ejercer la mendicidad" (LO 7, 1985, Art. 26.1, f). Para las condiciones de "ilegalidad" se crearon los "centros de detención"[84], sentando que la expulsión se llevaría a cabo a costas del extranjero si éste pudiese costearla (LO 7, 1985, Art. 32.2). Una vez expulsado, el extranjero no podría ingresar al territorio español por al menos tres años (LO 7, 1985, Art. 36.1). Eso sí, se prohibían las expulsiones colectivas de extranjeros (LO 7, 1985, Art. 36.3).

La "ilegalidad" y el alejamiento del territorio estaban en franca relación en el contenido de la ley. Moya (2006) subraya que allí apareció por primera vez la figura de la devolución de extranjeros. No era "(…) preciso expediente de expulsión para la devolución, por orden del Gobernador civil de la provincia, de los extranjeros que, habiendo sido expulsados, contravengan la prohibición de entrada en España, ni para aquellos que hayan entrado ilegalmente en el país (…)" (LO 7, 1985, Art. 36.2). La orden de expulsión era así ejecutada por el Director de la Seguridad del Estado y por los gobernadores civiles. Para tal fin fueron autorizadas algunas ciudades

[84] Hoy en función como Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES). En la ley se señalaba un máximo de reclusión de 40 días (LO 7/1985, Art. 26.2).

cabeceras de provincias por resoluciones del Ministerio del Interior. La primera de estas potestades se le confirió a la gobernación de Barcelona[85].

Con premisas de urgencia, consecuentemente Santa Cruz de Tenerife, Málaga, Cádiz, Almería y Córdoba, que en su mayoría limitaban con la costa del Mediterráneo, fueron autorizadas a efectivizar la expulsión de extranjeros y así se comenzaron a alzar las primeras vallas jurídicas contra los extracomunitarios. Esta vez, la fundamentación fue "la existencia de un gran número de extranjeros residentes (…) de forma irregular, sin cumplir las normas establecidas [que] ha originado una incidencia negativa en la seguridad ciudadana", invocando para ello la "urgente resolución de los expedientes que se instruyan al efecto de facilitar la solución de la referida problemática" (BOE Nº 223, 1986; BOE Nº 232, 1986; BOE Nº 286, 1986; BOE Nº 182, 1988; BOE Nº 205, 1988). El reglamento de la LO 7/1985, reforzó el excesivo margen de discrecionalidad dado a los funcionarios para aplicar el rechazo en frontera, la devolución sin mínimas garantías para el extranjero y la expulsión motivada por infracciones menores (Moya, 2006, Solanes, 2010). 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 expulsados bajo el argumento de la ausencia de papeles (Commission of the European Communities, 1991).

La LO 7/1985 generó muchas controversias. El entonces defensor del pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, presentó un recurso de inconstitucionalidad[86] contra cuatro artículos[87] ante el Tribunal Constitucional, el cual resolvió en una sentencia de 1987 anular los límites al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y asociación de los extranjeros en España. Estas marchas y contramarchas daban cuenta del escaso tiempo que tuvo el borrador de la LO 7/1985 para su revisión parlamentaria, sobre todo en una temática sobre la que no había tantos antecedentes en España. Bajo procedimiento de urgencia (Ruiz de Huidobro, 2000; Agrela Romero, 2007; Ortega Pérez, 2011; Barbero, 2014), la ley fue presentada en enero y aprobada en julio, seis meses antes de que el país ingresara al bloque comunitario.

Como reflexionan varias/os autoras/es, pese a que el título de la ley apuntaba a los derechos y libertades de los extranjeros, su contenido se caracterizó por una intensa perspectiva de control (Blanco, 2002; Moya, 2006; Ortega Pérez, 2011; Cortés Maisonave, 2012b). La dureza de la ley de 1985 en un país con un bajo número de inmigrantes coincidió con el inicio de su rol de país-

[85] De conformidad con el Art. 26 de la LO 7/1985 de 1985 y Art. 29 del Decreto 522/1974. Además, se señalaban cuestiones pragmáticas como "(…) conseguir la agilización de los trámites tendientes a la urgente resolución de los expedientes que se instruyan al efecto" (BOE Nº 81, 1986).
[86] Se aducía que todos los derechos y libertades del Titulo 1 de la Constitución española eran aplicables a los extranjeros, salvo los que estaban expresamente excluidos en su texto. Ver la sentencia en BOE Nº 180 (1987).
[87] Los que trataban del derecho a reunión, asociación, el referido al internamiento, y a la imposibilidad de suspender resoluciones administrativas (Mazkiaran, 2004, p. 23).

frontera del perímetro comunitario y la firma, ese mismo año, del Acuerdo de Schengen por parte de algunos países europeos[88] que luego se haría extensivo a gran parte de los miembros comunitarios de cara a la puesta en funcionamiento de la UE.

1.2 De la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 a la reforma del reglamento de la LO 7/1985 en 1996

A nivel de política interna y externa, con la LO 7/1985 España respondía a la demanda europea sobre el endurecimiento de los controles en la frontera sur del Mediterráneo apelando a motivos de seguridad, entendida en clave de securitización de la cuestión migratoria. De hecho, las políticas tendientes a establecer un espacio de integración europea asentado en la "libertad, seguridad, y justicia" —eje que tomaría protagonismo en la UE hacia fines de los años noventa— , ya habían sido anticipadas por la primera presidencia española de la CEE, en 1989, en el marco de los resultados del "Grupo de Rodas", como veremos en el capítulo 7.

Con la perspectiva de seguridad utilizada para (re)construir lo comunitario y extracomunitario, el tema migratorio comenzó a ser cada vez más trascendental en la agenda política española. Una señal 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) (Cachón,1999, 2009; Ruiz de Huidobro, 2000; Blanco, 2002; Mazkiaran, 2004). En ella se consultaba acerca de las medidas a adoptar para promover la regularización de los inmigrantes, 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* (...).
>
> 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, 7, énfasis propio).

Este señalamiento apelaba a priorizar la regularización migratoria como herramienta política en lugar de la expulsión. Si una medida podía reemplazar a la otra significaba que gran parte de las expulsiones se estaban suscitando por faltas administrativas, como problemas con la

[88] Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal Alemana y Francia.

documentación. A esta interpelación parlamentaria, el Gobierno español respondió con el informe "La situación de los extranjeros en España: Líneas básicas de la política española de extranjería", de diciembre de 1990. Sobre la base de ese documento se dio origen a una proposición no de ley[89] sobre migraciones[90]. Como se ambicionaba en su presentación oficial, esta iniciativa fijaría "*las líneas de desarrollo de la política de extranjería en España*" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 100, 1991, p. 4869, énfasis original).

Esta proposición no de ley fue una de las disposiciones más importantes para definir la política de inmigración en España (Ortega Pérez, 2011). Sus directrices políticas se estructuraban en once puntos[91] concentradas en los siguientes apartados: inmigración legal; inmigración ilegal; asilo; cambios institucionales; migración y desarrollo; control migratorio; y la dimensión europea de las políticas migratorias. La manera de comprender la inmigración a inicios de los años noventa en España fue resumida por el Grupo Parlamentario Socialista durante la presentación oficial de esta proposición:

---

[89] 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.

[90] Fue suscripta por toda la Cámara de Diputados, a excepción del Grupo parlamentario Izquierda Unida (IU)-Iniciativa per Catalunya (IC).

[91] 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.

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

4. (…) completar el proceso de *regularización* realizado en 1985 (...) de los colectivos de extranjeros *que trabajan* en situación *irregular* (…) 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 (…) acciones de promoción e *integración social* de los inmigrantes (…) 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 incursos 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, (…) 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 (…); *impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los 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, 2, énfasis propio).

> ¿Cuál es la filosofía de esta proposición no de ley? (...) La conveniencia de diseñar y poner en marcha una *política coherente y global de extranjería* (…) 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 (…).
>
> Se trata de desarrollar una *política activa de inmigración* de amplio respaldo (...), 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 orientación de la política inmigratoria* (…) (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 100, 1991, p. 4886, énfasis propio).

La "política activa de inmigración" expresada en este extracto no es otra cosa que una idea primigenia de lo que más adelante se englobaría como políticas de "gestión migratoria", orientadas a la canalización selectiva de los flujos de inmigrantes. Los efectos de esta proposición se plasmaron en una cascada de actos administrativos de regularización y renovación de los permisos de trabajo (Cachón, 1999).

La proposición no de ley en cuestión instaba al gobierno, entre otros puntos, a desarrollar una política de expulsión y un control de entradas más efectivo (Moya, 2006). Frente a la adhesión del país al Acuerdo de Schengen en 1991, España inició la imposición de visados (Gabrielli, 2023) para Marruecos (1991), Argelia (1991), Túnez (1991), Perú (1992) y República Dominicana (1993). Aunque desde 1969, como vimos, la legislación se mantuvo recíproca con la inmigración iberoamericana, con el incremento de los flujos migratorios latinoamericanos en España hacia finales de la década de los noventa la UE aumentó la cantidad de países latinoamericanos a los que exigió visados de ingreso al espacio comunitario. Esta tendencia ya había sido tempranamente adelantada por el entonces subsecretario del Ministerio del Interior, dejando en claro que España no intercedería a favor de los países iberoamericanos:

> Con el tiempo (…) será inevitable revisar nuestra política de visados, o mejor dicho, de *ausencia de visados* en relación a países *hispanoamericanos*, en la idea de que los visados son un instrumento eficaz que permite *desplazar* en gran medida *el control* de entrada (…) en la misma frontera *hacia el control que realicen nuestras instituciones diplomáticas en el exterior* (Díaz Varela, 1992, p. 21, énfasis propio).

Desde su adhesión a la CEE, España había mantenido esta posición en favor de la externalización del control migratorio. Como declaró el ministro del Interior, José Luis Corcuera Cuesta, ya en 1989, consultado sobre la posibilidad de visado para los países iberoamericanos:

> Es cierto que nosotros tenemos lazos históricos con países que nos son *cultural y afectivamente muy próximos*. De todas formas, España busca el *acuerdo* respecto de una política común de visados y se supeditará en el futuro (…) a una política común y recíproca en la Comunidad (…). Parece que *tiene sentido* que la Comunidad Económica Europea tenga una política común respecto de terceros países, *con independecia de qué países sean éstos* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 479, 1989, p. 15699, énfasis propio).

Es importante subrayar cómo en España desde la proposición no de ley de 1991 se entrelazó el nexo entre la política de inmigración y la política exterior. Esto se concatenó con lo planteado ese mismo año a nivel comunitario por el "enfoque *global* del *problema*"[92] migratorio, ratificado luego en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992. La política de visados, como parte integrante de la política exterior y la política sobre migraciones, ha sido un instrumento fundamental para el control migratorio. La alineación con la Europa comunitaria fue marcada explícitamente por el grupo parlamentario socialista durante la presentación de la proposición no de ley: "*Todo este conjunto de propuestas*, (...) 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 Nº 100, 1991, p. 4887, énfasis propio).

También apelando al plano supranacional europeo y esgrimiendo respuestas para atender a la potencial inmigración en origen y destino, el ministro del Interior, 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* (…). 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 Nº 100, 1991, p. 4895, 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*.

[92] 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.

> *La sociedad española sólo puede acoger a aquellos que puede integrar dignamente* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 100, 1991, p. 4894, énfasis propio).

Estas palabras del ministro se adelantan casi una década a los que serían los ejes de la política migratoria española de fines de siglo: la migración construida como un problema global; la cooperación migratoria entre países; el impulso del desarrollo en los países de origen para prevenir la inmigración; la puesta en marcha de una política migratoria selectiva ("rigor y apertura") y la integración.

Esta renovación en la política migratoria acarreada por el nuevo papel de España a nivel regional, también tuvo su correlato en el plano institucional con cambios que reflejaron su asunción como país de inmigración: en 1991 se creó la Dirección General de Migraciones[93], se abrieron las Oficinas de Extranjeros y un año más tarde se formó la Comisión Interministerial[94] de Extranjería como ente de coordinación entre diferentes ministerios.

La "política activa de inmigración" afianzó una visión externa, supranacional y comunitaria, que estrechó el nexo de la migración con la política exterior. Desarrollada y fundamentada por el director general de Migraciones, Raimundo Aragón Bombín, ésta exponía que:

> (…) la configuración de una política de inmigración no consiste sólo en adoptar unas u otras medidas, sino tener una actitud '*activa*', capaz de *prever* los acontecimientos, *encauzarlos* y *evitar* el desencadenamiento de *conflictos*, una 'política activa de inmigración' que debiera centrarse en los objetivos siguientes:
>
> 1º Actuar sobre la *presión migratoria*: es decir, *incluir las migraciones en la política exterior de cada país y de la propia Comunidad Europea* (...).
>
> 2º *Dominar* las corrientes migratorias: en el sentido de *garantizar el control de los canales de inmigración* existentes, teniendo en cuenta (...) 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* (…).
>
> 3º Profundizar las *políticas de integración* de los inmigrantes *legalmente* instalados (...) (Aragón Bombín, 1992, párr. 51, 52, 53, 54, énfasis propio).

[93] Sustituye al Instituto Español de Emigración. Este nuevo organismo incluye en su estructura a la Subdirección Nacional de Inmigración.
[94] 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.

Ya en el primer punto se da una concatenación con lo expresado en la Cumbre de Edimburgo de 1992 (señalado en el capítulo anterior) acerca de inserir la migración en la política exterior, de interpretar a la "presión migratoria" como un factor de desestabilización y de la necesidad de reducirla utilizando la ayuda al desarrollo. Sobre esto último, en otro escrito, el funcionario añade que la política de inmigración debía ser "complementaria y no sustitutiva" de la política de cooperación al desarrollo orientada a los países de inmigración (Aragón Bombín, 1991, p. 99). Acerca del segundo punto mencionado por Aragón Bombín, una medida de peso fue la tipificación como delito de la promoción o favorecimiento de la "inmigración clandestina" de trabajadores a España (Art. 313.1) en la modificación del código penal por la LO 10/1995. Aunque iba en sintonía discursiva con los lineamientos de la UE, las condiciones estructurales de la economía sumergida en España —al igual que en otros países comunitarios del sur— favorecían este perfil de trabajadores.

En tanto, la primera ley de extranjería española seguía generando debates. En 1994 se propuso[95] reformar su reglamento aduciendo que la normativa era incompleta, sus conceptos eran imprecisos, y que era de difícil interpretación debido a las múltiples circulares y, a veces, instrucciones no conocidas que lo acompañaban (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados Nº 283, 1994). En 1996 se aprobó la reforma del reglamento de la LO 7/1985, acordada por la Comisión Interministerial de Extranjería, en la que participaron sindicatos y ONG. Las incorporaciones más resonantes fueron: la ampliación de derechos y libertades de los extranjeros (sobre todo los de reunión, asociación, sindicalización y huelga); un nuevo sistema de visados que reforzó el control en los países de origen; un mayor control en el ingreso de extranjeros y en los permisos de residencia (con la creación del estatuto de residente permanente y de pautas para la reagrupación familiar); una nueva regulación de los permisos de trabajo (que establecía un contingente de mano de obra extranjera); la instauración de un documento unificado para residentes extranjeros; la especificación sobre que los CIES no debían tener "carácter penitenciario"; la referencia a procedimientos para los menores no acompañados; y el emplazamiento de un Registro Central de Extranjeros dependiente de la Policía. Estas medidas dieron entidad jurídica a los discursos de "rigor y apertura" circulantes en esos años en el contexto político español, enfocados en erigir una política migratoria selectiva.

1.3 Incorporando el acervo europeo: LO 4/2000, LO 8/2000, LO 14/2003 y el reglamento de 2004

Dos años después de comenzada la primera gestión de José María Aznar (1996-2000) como presidente del gobierno, el tema migratorio comenzó un derrotero legislativo. Tanto en su primer mandato como en el segundo (2000-2004), la inmigración fue uno de los asuntos políticos de

[95] A través de una proposición no de ley a cargo del grupo parlamentario IU-IC.

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.

Un día después de la asunción de Aznar en 1996, comenzaron los cambios en la administración pública que dieron un lugar destacado a la inmigración. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales se fusionaron, reestructurándose como Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[96]. Dentro de su organigrama[97] hubo transformaciones que pusieron de relieve el impacto de la inmigración. La cartera de Trabajo y el Ministerio del Interior fueron los principales órganos para el tratamiento interno de la cuestión migratoria durante el periodo estudiado.

Más adelante, a mediados de 1998, se presentaron en el Congreso de Diputados español tres propuestas[98] para cambiar la ley de extranjería de 1985. Recién a fines de 1999 pudo articularse una Proposición de Ley consensuada a nivel parlamentario[99] que finalmente se aprobó sin el visto bueno del PP, que retiró su apoyo inicial[100] aduciendo que con ella se provocaría un "efecto llamada" causando la llegada masiva de flujos de inmigración irregular, por lo que prometió reformarla en una próxima legislatura si resultasen reelectos en el poder (Bravo López, 2004; Cortés Maisonave, 2012b).

Con el consenso de distintos grupos parlamentarios, asociaciones de inmigrantes, sindicatos, y ONG, 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 norma produjo cambios profundos, acercando en igualdad los derechos de residentes legales y nacionales, introduciendo una cláusula general que sancionaba 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; Fernández-Huerga Moraga, 2021).

---

[96] Ver, Real Decreto 758/1996.

[97] A finales de 1997, el Instituto Nacional de Servicios Sociales se transformó en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) (Real Decreto 140/1997). Ese mismo decreto también sustituyó la Dirección General de Trabajo y Migraciones (creada por el Real Decreto 1888/1996) por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que se encargaría de los emigrantes españoles y de lo concerniente a la esfera laboral de los inmigrantes.

[98] Impulsadas por Convergència i Unió, Izquierda Unida, y Grupo Mixto.

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

[100] 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 produjo el debate parlamentario sobre la Cumbre de Tampere y los representantes del PP intentaron frenar el proceso legislativo aduciendo que la ley era contraria a lo que se había discutido en el ámbito europeo (Campuzano, 2001; 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).

El segundo mandato de Aznar (2000-2004) comenzó con un fuerte respaldo electoral que le otorgó una mayoría absoluta[101] al PP en el Congreso. Esto sirvió de trampolín para que su gobierno, tras sólo 11 meses de vigencia, resolviera modificar la normativa de extranjería con la sanción de la Ley Orgánica 8/2000. Según recalca Aja (2006), esta norma terminó con el consenso social conseguido alrededor de la anterior ley, logrando la oposición de los grupos políticos y sociales que habían apoyado la LO 4/2000.

Esta norma supuso en parte una vuelta a las nociones de 1985, donde los derechos de reunión, manifestación, asociación y huelga quedaban reservados para los inmigrantes regulares (Mazkiaran, 2004; Santolaya, 2006, Solanes, 2010). También, respecto de la Ley 4/2000, rompía la equiparación de derechos entre españoles e inmigrantes (Cortés Maisonave, 2012b), se limitaba el derecho a la reagrupación familiar, se incorporaban modificaciones restrictivas para los visados, el permiso de residencia permanente, las vías de regularización individual de los extranjeros en situación irregular y además se instauraba que la falta de permiso de residencia acarreaba la expulsión (Aja, 2006).

Estos cambios del marco normativo se dieron en un escenario social particular. Entre una y otra ley se produjeron brotes[102] violentos de xenofobia en la sureña 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 extracomunitaria, señalando a la irregularidad como la fuente de los ataques reaccionarios de la población local en contra de las personas inmigrantes. Para mediados de 2000, 300 inmigrantes en situación administrativa irregular se encerraron en una iglesia de Almería protestando por las dificultades para acceder al proceso de regularización, siendo esto el corolario de otras protestas, encierros y movilizaciones, organizadas tras el silencio administrativo que siguió a las agresiones ocurridas en El Ejido (Suárez Navaz, Macià Pareja y Moreno García, 2007). Como se detallará más adelante, la cuestión se agravó 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 visibilizaron públicamente el 3 de enero de 2001 cuando doce ecuatorianos en situación administrativa irregular murieron 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 (Retis, 2006a, 2006b, 2007).

En este clima, entre 2000 y 2001 se crearon diversos organismos dedicados a la temática migratoria en la órbita del Ministerio del Interior. Se instituyó la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, encargada de formular y coordinar la política del gobierno en la

[101] 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).
[102] A raíz del asesinato de una joven española, supuestamente cometido por un inmigrante, en febrero de 2000 se sucedieron oleadas de violencia y persecución contra extranjeros residentes en esa localidad, donde se afincan en su mayoría trabajadores temporales especializados en la producción fruti-hortícola.

materia[103] y la Dirección General de Extranjería e Inmigración, a la que le correspondía la ejecución y puesta en práctica de las medidas sobre la temática[104]. Luego, se constituyó el Consejo Superior de Política de Inmigración[105] que funcionaba como un órgano de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado[106], las Comunidades Autónomas y las Entidades locales que tuviesen incidencia en la política de integración de los inmigrantes. Para sistematizar la información y el conocimiento sobre la temática se estableció el Observatorio Permanente de la Inmigración (Real decreto 345/2001).

En abril de 2001, 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). Este programa englobaba cuatro líneas básicas que apuntaban 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).

A lo largo de los dos períodos de gobierno aznaristas, la cantidad de inmigrantes y su regularidad administrativa fueron remarcados repetidamente como tema. Entre los argumentos de la LO 8/2000, se insistía en que la nueva normativa debía estar en línea con lo establecido en el ámbito de la UE, especialmente en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, para poder proporcionar un "*trato justo* a los nacionales de *terceros países* que residen *legalmente* en el territorio de sus Estados miembros" (Exposición de motivos, LO 8/2000, énfasis propio). Ese "trato justo" reservado a residentes extranjeros asentados de forma legal en España les reconocía una serie de derechos fundamentales, mientras que a aquellos administrativamente no regulares se les reservaba la titularidad, pero no el ejercicio de los derechos como los de reunión, asociación, huelga y sindicación (Cortés Maisonave, 2012b, 86-87). Estos considerandos impactaron en el articulado sobre reunificación familiar que había surgido como

[103] Ver, Real Decreto 683/2000.
[104] Ver, Real Decreto 807/2000.
[105] Siguiendo el Art. 68 de la LO 8/2000.
[106] 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 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).

novedad de la LO 4/2000, en la cual se incluían condiciones más flexibles de residencia en España.

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 verificasen 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 enfatizó que la integración era 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.

En 2001 se aprobó el reglamento de extranjería, dejando atrás la anterior versión de 1996. En su texto quedaban expresados los "avances" en cuanto a controles migratorios:

> (…) 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 (…) (Real Decreto 864/2001, p. 26553, 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. Impregnando el tema de una visión de seguridad nacional vinculada a la delincuencia y al delito, esta normativa establecía un apartado específico con modificaciones al código penal y civil dirigidas a extranjeros. Buscaba multiplicar las expulsiones de carácter penal (Aja, 2006), abogando por expulsar a "no residentes legalmente" que cometiesen delitos[107], en sustitución del acatamiento del encarcelamiento en suelo español[108]. Los movimientos migratorios no controlados figuraban como uno de los riesgos para la seguridad nacional dentro de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) española de 2003 (Calvillo Cisneros y Calatrava García, 2021). Dentro de un marco mencionado como de "integración", la Ley Orgánica 11/2003 trataba: "(…) 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 las personas migrantes "integrables" eran sólo aquellas que hubiesen ingresado con los papeles en regla a España. A este aspecto apuntaba la "mejora" propiciada por la LO 11/2003 sobre la coordinación

[107] Con penas inferiores a seis años.
[108] También serían expulsados quienes cumpliesen tres cuartos de una pena mayor a seis años.

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

La sanción de la LO 14/2003, que reformó nuevamente el panorama sobre legislación migratoria, fue posible por las severas críticas que mereció la LO 8/2000. Tanto causas internas como externas pesaron en esta renovación: el creciente número de residentes extranjeros, la lucha contra la inmigración ilegal, la adaptación de la normativa española a las decisiones tomadas en la UE (Solanes, 2010) y las consideraciones técnicas hechas por el Tribunal Supremo (Exposición de motivos I, LO 14/2003). Esta reforma persiguió los objetivos de simplificar los trámites administrativos y el régimen jurídico de extranjería y reforzar los medios e instrumentos sancionadores contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. Se incorporaron las sanciones a transportistas y el reconocimiento mutuo de resoluciones de expulsión entre países comunitarios, impidiéndo así que inmigrantes expulsados pudieran trasladarse a otro Estado de la UE (Exposición de motivos II, LO 14/2003).

La migración tenía un lugar prioritario en la agenda política española y lo continuó teniendo con el nuevo gobierno del PSOE. Con el 42% de los votos, José Luis Rodríguez Zapatero salió vencedor en las elecciones generales de 2004, obteniendo una mayoría relativa de escaños, y fue investido como presidente del gobierno por el Congreso en abril. A partir de allí se propuso una “política integral de inmigración” basada en cuatro pilares: integración, lucha contra la inmigración ilegal, adaptación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo español y vinculación de la migración con la cooperación al desarrollo en los países de origen.

En el periodo que va de 2004 a 2008 se siguió el rumbo de la política migratoria zanjada desde mediados de los años ochenta, y continuada por el PP, con mínimos y relativos cambios. Se intentó poner en foco a la integración como concepto principal para el tratamiento de las migraciones extracomunitarias, pero manteniendo y profundizando los instrumentos de control migratorio ya existentes.

A nivel institucional, así como las gestiones del PP le dieron un rol protagónico al Ministerio del Interior, el gobierno del PSOE le imprimió mayor importancia al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por el Real Decreto 562/2004, apenas iniciada la gestión socialista se reestructuraron varios departamentos ministeriales. Quedó suprimida la Dirección General de Extranjería e Inmigración[109] del Ministerio del Interior y sus funciones fueron subsumidas por la Dirección

[109] Dependiente de la anterior Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

General de Inmigración[110] inserta en la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración[111] creada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Otra de las medidas políticas de peso fue la aprobación de un nuevo reglamento de extranjería de la LO 4/2000, que contó con un fuerte respaldo de las demás fuerzas políticas, los agentes sociales y las ONG. Su texto tenía un carácter marcadamente laboral[112] (Aja, 2009; Solanes, 2010), que priorizaba la "inmigración legal" y la prevención de la "inmigración irregular" (Real Decreto 2393/2004, p. 485). Esta reglamentación introyectó la política migratoria de la UE, instaurando como requisito la tramitación del visado antes de arribar a España; especificó requisitos para la reagrupación familiar; y además reforzó las infracciones y sanciones a los extranjeros y compañías de transporte que no cumpliesen con los requisitos documentarios.

También, para aumentar la colaboración con organismos internacionales, en 2005 se presentó una proposición no de ley[113] para incorporar a España a la OIM[114]. Para su impulsor, Carles Campuzano, la propuesta partía "(…) de que la gestión de los flujos migratorios (…) ya no puede ser entendida exclusivamente una competencia de los Estados" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 337, 2005, p. 19). Los promotores de esta iniciativa acentuaban que España era el único país de la UE afuera de la OIM. El representante del Grupo Socialista sostuvo la medida argumentando: "España es la puerta de entrada de la mayoría de los flujos migratorios que se introducen en Europa, motivo por el que mantiene frecuentes e intensos contactos con la OIM" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 337, 2005, p. 20). Esta proposición no de ley también fue apoyada por el Grupo Popular, pese a que en palabras de su representante: "(…) la pertenencia a esta organización en la práctica no viene a suponer un mayor beneficio para nuestro país respecto de la situación actual, causa que ha sido esgrimida desde el año 1979" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 337, 2005, p. 21). Finalmente, en mayo de 2006 se aprobó la solicitud de admisión de España a la OIM como miembro pleno.

Para dar continuidad institucional a la colaboración con agentes sociales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales creó en 2005 la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración[115]. Funcionaba

[110] Esta también subsumió Dirección General de Ordenación de la Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Real Decreto 562/2004).
[111] En esta nueva secretaría, funcionaban la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Dirección General de Emigración (Real Decreto 1600/2004).
[112] En el reglamento, se incorporaban nuevos requisitos y circunstancias para expedir autorizaciones de residencia y trabajo; las admisiones de extranjeros ahora se ajustaban a la situación nacional de empleo; y se detallaban los criterios para la selección de trabajadores en origen a través de la política de contingente.
[113] Por iniciativa del Grupo Parlamentario Catalán.
[114] España fue miembro pleno de este organización desde 1958 a 1979, luego de esa fecha se convirtió en país observador. A criterio de la portavoz del Grupo Popular esto se produjo porque no se concedía "(…) una adecuada participación o peso específico en los puestos directivos de la misma" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2005, p. 21).
[115] Ver, Orden TAS 1713/2005.

como un órgano de interlocución y consulta entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales, con el objetivo de cubrir las necesidades de empleo en el marco de la política española de gestión de flujos migratorios. En el campo de la integración de la población inmigrante, convertida en uno de los lineamientos de la gestión socialista[116], bajo el mismo ministerio y con la participación de las comunidades autónomas, en 2005 se instituyó el "Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo"[117] y, en 2007, se puso en marcha el "Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración"[118], donde se insertaba la difusión entre la población migrante de los valores de la UE. Ambas iniciativas tenían líneas vinculadas al codesarrollo, como se tratará en el último capítulo.

En tanto, la ley de extranjería continuaba creando debates en España. En 2007, el Tribunal Supremo se pronunció sobre un recurso de inconstitucionalidad[119] interpuesto seis años antes contra varios puntos[120] de la LO 8/2000 referidos a los derechos de reunión, manifestación y asociación; educación; sindicación; intimidad familiar y reagrupación; motivación de la denegación de visado; asistencia jurídica gratuita; expulsión por conducta delictiva; internamiento; y defensa en el procedimiento de expulsión. Mediante una Sentencia entendió que, contrario a lo que decía esta ley, no era necesario que los extranjeros poseyeran permiso de estancia o residencia para acceder a la educación, a la asistencia jurídica gratuita y a sindicarse libremente.

Como se dio cuenta, mucho antes del período estudiado se asentaron los antecedentes sobre los que se encararía la cuestión migratoria en legislaciones posteriores, como: sobredimensionamiento del estatus de "(ir)regularidad" migratoria, énfasis en la figura de los inmigrantes como trabajadores temporales, e integración de los inmigrantes "regulares" y "asimilables". A ellos 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 adhirió España. El Decreto 522/1974, la LO 7/1985 y la proposición no de ley de 1991 formaron parte

---

[116] En esta línea, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, incentivó la incorporación de la integración como tópico transversal en los siguientes planes generales: el Plan de Acción para el Empleo 2004, el Programa Nacional de Reformas 2005-2008, el IV Plan de Acción para la Inclusión Social 2006-2008, el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

[117] Creado para que las diecisiete comunidades autónomas implementasen sus planes locales de inmigración, en los que además participaban asociaciones de inmigrantes, organizaciones sindicales y empresariales. En estos planes la igualdad de trato, la perspectiva de género y la sensibilización eran transversales y tenían diez ejes puntuales relativos a la acogida, la educación, el empleo, los servicios sociales, la vivienda, la salud y la participación; a los que se sumaron en 2006 nuevos ejes de codesarrollo, infancia y juventud (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, 2007).

[118] Aprobado previo proceso de consulta social, este plan buscaba fomentar a través de las políticas públicas: la igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes; el desarrollo de un sentimiento de pertenencia; el respeto a la diversidad; el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos en igualdad de condiciones; un sistema de acogida que asegure una rápida inserción sociolaboral; y el conocimiento de los valores de la UE, las lenguas y normas sociales, entre otros (Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, 2007).

[119] Ver Sentencia 236/2007.

[120] Los números 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 20, 50, 53 y 56 del primer artículo.

de la primera legislación sobre extranjería, cuyos lineamientos pueden rastrearse hasta la época actual. Estas medidas dieron entidad jurídica a los discursos de "rigor y apertura" circulantes en esos años en el contexto político español. Las marchas y contramarchas en la normativa sobre extranjería entre 2000 y 2004, durante el segundo gobierno del PP, sirvieron para continuar incorporando el acervo de la UE en el texto de las leyes. En el periodo de gobierno 2004-2008, la política migratoria del PSOE siguió el rumbo zanjado desde mediados de los años ochenta —y continuado por el PP— con mínimos y relativos cambios. La integración se puso en el foco de las políticas migratorias y, al mismo tiempo, se continuó profundizando en los instrumentos de control migratorio. Por ello, los cambios institucionales hechos por el PSOE, en cuanto a realzar el papel del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales frente al rol del Ministerio del Interior, pueden considerarse como un estrechamiento del vínculo entre migración y trabajo, necesario, entre otras cosas, para llevar adelante la anteúltima regularización migratoria de 2005[121]. Sin embargo, como se verá en capítulos más adelante, la continuidad de los discursos y las políticas sobre el control migratorio selectivo en el orden estatal español guardan relación con el seguimiento de las directrices de la UE. En este sentido, indagar sobre la labor específica del Ministerio de Asuntos Exteriores español acerca del tema amplía esta línea de indagación, como se precisa en el acápite a continuación.

2. La inmigración en la política exterior española. Cambios y continuidades en la agenda política de Aznar y Rodríguez Zapatero

Hubo tres procesos que transformaron la política exterior española: la democratización de sus instituciones y la sociedad a partir de la década de los setenta, la posterior modernización económica y social, junto con la apertura al exterior y la integración europea, cúmulo que sirvió para renovar su agenda política (Beneyto, 2015, 2024a). Hasta 1986, España dio primacía a su reorganización política-institucional interna por sobre los asuntos internacionales (Pereira Castañares, 2003). De cara a la renovación de sus relaciones internacionales, España se vinculó progresivamente al ámbito comunitario europeo hasta incorporarse al mismo en 1986[122] y a otras numerosas organizaciones internacionales[123], además de concertar líneas básicas de "consenso"[124] en el plano de la política exterior. Estos cambios expandieron las tareas diplomáticas bilaterales y multilaterales, además de modificar la toma de decisiones (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002), cuestiones que se reflejaron institucionalmente en las

[121] En 2026 se está llevando a cabo una nueva regularización migratoria.
[122] Primero a través de la solicitud de adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1977, con la apertura de negociaciones (Powell, 2007, Beneyto, 2024a). Luego con la creación de un Ministerio para las Comunidades Europeas, en funciones entre 1978 y 1981 (Sanz Díaz, 2011), hasta llegar al momento bisagra de formar parte del esquema de integración de la CEE.
[123] Hasta 1991 ingresó en 35 (Sanz Díaz, 2003), dando una señal de internacionalización de su política.
[124] Del Arenal (2011ª, pp. 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".

sucesivas reformas parciales del Ministerio de Asuntos Exteriores en los años 1976, 1979, 1985[125], 1996[126], 2000, 2004 y 2008.

En el lapso que va desde fines de los años ochenta hasta mediados de los años noventa, la política exterior española tuvo un proceso de "normalización" tras décadas de aislamiento[127] internacional (Beneyto, 2024a), que Grasa Hernández (2001) resume en cinco rasgos: 1) atenuación de los temas de seguridad en la agenda exterior debido a la incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) [128], a la Unión Europea Occidental (UEO) y a la firma del Convenio sobre cooperación en defensa con Estados Unidos[129]; 2) evolución moderada de la opinión pública hacia posiciones menos divergentes que las sostenidas por la élites españolas; 3) aparición explícita de un discurso gubernamental alusivo a intereses nacionales y propios[130]; 4) paulatina atención a las relaciones económicas internacionales; y 5) 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; Pacheco Pardo y Garcia Cantalapiedra, 2014; Beneyto, 2015; Moreno Juste, 2015; Barreñada y Sanahuja, 2024; Beneyto, 2024b). En el análisis de Sanahuja (2006, p. 12), desde su inclusión en el espacio de integración, "(…) 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 observa que se pasó "de una política 'hacia' Europa, a una política 'en' y 'desde' Europa". Beneyto (2024a) precisa que España exportó a la UE sus intereses y preferencias en relación con América Latina y el Mediterráneo. Bajo este paraguas, se distinguen tres líneas de

[125] Esta remodelación institucional reflejó las nuevas prioridades de la política exterior española. Por el Real Decreto 1485/1985 se creó la Secretaría General de la Política Exterior, así como también se instituyó la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Esta última tenía como propósito intensificar las relaciones "muy especialmente" con los países de esta región "(…) con los que España mantiene una tradición cultural común" (Real Decreto 1485/1985).

[126] La falta de presupuesto hizo que por cuatro años dos de las Secretarías de Estado se fusionasen en una única estructura denominada Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, hasta su reestructuración a inicio del nuevo siglo (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002).

[127] A causa del franquismo, el aislamiento internacional de España (Beneyto Pérez, 2024a) se formalizó en 1946 con la Resolución 39 de la ONU que la dejó fuera de organizaciones y conferencias internacionales hasta tanto no se produjesen cambios en su régimen político (Moreno Juste, 2015). España no pudo participar del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1944); la ONU (1945); el Plan Marshall (1947); el GATT (1947); la Organización Europea de Cooperación Económica (1948); la OTAN (1949); el Consejo de Europa (1949); la CECA (1951); la UEO (1955); la CEE (1957); la Comunidad Europea de Energía Atómica (1957); y la Asociación Europea de Libre Comercio (1960), entre otras (Bassols Jacas, 2015).

[128] El ingreso a la OTAN estaba ligado al acceso a la CEE (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002). Fue aprobado en 1981 por el gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo, sin embargo fue demorado por la asunción de los socialistas en 1982 que lo suspendieron y promovieron un referéndum que definió la incorporación de España en 1986 (Martín De la Guardia y Pérez Sánchez, 2003).

[129] Fue firmado en 1988 y prorrogado automáticamente hasta su revisión en 2002.

[130] Entre estos, la continuación del foco en Latinoamérica apuntalado en la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones (García-Calvo, 2010).

acción exterior claras y clásicas de la diplomacia española de mitad de la década de los noventa que se mantienen hasta hoy:

- El afianzamiento de las relaciones con la UE y los demás Estados miembros.
- La tendencia a profundizar lazos con países mediterráneos –consecuente con su posición geoestratégica revalorizada dentro de la UE–[131].
- La búsqueda por consolidar su presencia en América Latina.

Un ejemplo de esto último fue la iniciativa de organizar y ponerse a la cabeza de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno[132], espacio donde la migración como preocupación está presente desde 1993. Salvo por las mencionadas cumbres, 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 (Grasa Hernández, 2001, p. 70).

Hasta cuajar la idea de una "comunidad iberoamericana", la presencia española en Latinoamérica se había materializado con la cooperación hacia los Estados, como en el caso de los países centroamericanos en su tránsito hacia la Democracia. Luego, la proyección de España en América Latina se fortificaría con la expansión de la inversión extranjera directa por parte de empresas españolas desde la década de los noventa, sobre todo en el nicho de la privatización de servicios públicos, internacionalización que se vio favorecida por políticas españolas como los acuerdos bilaterales en materia de migración y la ayuda al desarrollo (Verdugo-Matés, 2017).

Con la asunción del gobierno del PP, el 3 de mayo de 1996, la política exterior española del primer período de Aznar (1996-2000) sostuvo la tradición de mantener del "consenso" interno (Sanahuja, 2006; García-Calvo, 2010). Esta continuidad no significaba que no se hayan producido cambios de orientación relevantes y/o disruptivos, como la defensa de intereses nacionales españoles concretos en el seno de la UE[133], el apoyo de Aznar a los bombardeos

[131] Una muestra fue la concreción de la Conferencia Ministerial Euromediterránea. La primera reunión de 25 países de la UE y el Mediterráneo se realizó en 1995 y dio por fruto la Declaración de Barcelona a fin de lograr la cooperación entre ambas regiones en seguridad y libre comercio. Hoy se las conoce como cumbres Euromed y sus encuentros anuales se dedican a un tema.

[132] Se llevan a cabo desde 1991.

[133] En las relaciones de España con la UE, el PP buscó encarar tres retos: formar parte los países comunitarios que accediesen a la moneda única en 1999; amortizar el impacto de la ampliación de la UE hacia el Este para los países parte del Fondo de Cohesión como España; lograr que España sea más propositivo, en términos de poder e influencia, en las instituciones comunitarias (Moreno Juste, 2015).

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

La política desarrollada por el PP hacia Latinoamérica, 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 por la aplicación de esas mismas políticas. Por ello, Pérez Herrero (2003, p. 328) evalúa que la política exterior desplegada hacia esta región no ha sido coherente porque se dieron "soluciones a problemas concretos", pero no hubo "un plan general de acción". Un hecho saliente para la diplomacia española y para América Latina, que además reforzó su nuevo papel dentro de Europa y de las relaciones internacionales con los países del Mediterráneo, fue el impulso de la cooperación internacional para el desarrollo[134] que se dio con la sanción de la Ley 23, en 1998, que proporcionó un marco de legal y de acción exterior sobre ese asunto.

Durante el segundo periodo de Aznar, se creó en el año 2000 el Consejo de Política Exterior[135]y fue presentado el primer Plan Estratégico de Acción Exterior. Los objetivos fijados para este último atendieron a: priorizar la política europea (contemplando dentro de esta a las relaciones con Iberoamérica, el Mediterráneo y las trasatlánticas, fundamentalmente con Estados Unidos); construir un espacio iberoamericano (aprovechando la posición estratégica en la UE para promover temas iberoamericanos); dar alcance global a la política exterior española (consolidando la posición española en el Mediterráneo y en Asia-Pacífico, con un plan específico para esta última zona); comprometer la política exterior con "la paz del mundo" (de cara a su 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

---

[134] Como antecedente, hasta el año 1981 España había sido un receptor de ayuda internacional. En la antesala de su ingreso a la CEE, España institucionalizó en 1985 la cooperación al desarrollo dentro 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.

[135] 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, p. 176). Con apenas cinco reuniones en sus primeros cuatro años de existencia, su efectividad demostró ser escasa y se sumó a las modificaciones parciales llevadas a cabo durante las dos gestiones del PP (Sanz Díaz, 2011, 2015).

estos bríos no se reflejaban en las partidas económicas dedicadas al servicio exterior. El escaso presupuesto[136] del Ministerio de Asuntos Exteriores[137] alcanzaba un 0,68% del PBI español y se traducía en falta de personal[138]: en 2001 contabilizaba sólo 738 diplomáticas/os, muy por debajo de las cifras promedio de los demás países europeos (Delage, 2003), realidad que impidió la apertura de embajadas en los entonces países candidatos a ingresar a la UE como Letonia, Estonia, Lituana, Chipre y Malta, así como Singapur, destino de importancia dentro del Plan Asia (Togores y Jiménez, 2018). Los problemas derivados de la baja partida prresupuestaria también impactaron en el desenvolvimiento y la atención de las representaciones diplomácticas españolas en Ecuador, encargadas de resolver numerosos trámites migratorios, como se verá con detalle en el capítulo 8.

Una relación que transversalizó el segundo período de gobierno de Aznar fueron las relaciones transatlánticas entre España y Estados Unidos[139], terreno en que se puede apreciar una sólida alineación con las medidas en contra del "terrorismo internacional"[140] promovidas a partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos y el apoyo a la guerra en Irak[141]. La seguridad concitaba el principal tópico de la agenda exterior[142] de Aznar y se incluyó a las migraciones dentro de este enfoque.

Si bien la concepción de la migración como un tema de seguridad estuvo presente en las políticas y discursos de la primera legislatura aznarista, con la reelección del PP en 2000 se profundizó. Una prueba de ello fue la coordinación entre los mandos militares españoles y marroquíes, en abril de 2000, para interceptar "pateras" con inmigrantes. Otro ejemplo fue el Acuerdo de cooperación entre España y Polonia para luchar contra la delincuencia organizada, en febrero

[136] Esto llevó a que el ministro Piqué plantease en 2001 una disyuntiva entre ajustar la acción exterior a la estructura institucional disponible, limitando la presencia exterior de España, o modernizar el Servicio Exterior español (Togores y Jiménez, 2018). Estas condiciones comenzarían a cambiar años después con la llegada del PSOE al gobierno, como se presisará más adelante.
[137] Entre 1998 y 2000, bajo la gestión de Abel Matutes en esta cartera se escribió un anteproyecto de ley del Servicio Exterior que no llegó a debatirse a nivel parlamentario (Sanz Díaz, 2015).
[138] En ese momento, los cupos disponibles en las convocatorias para la carrera diplomática en España representaban sólo un cuarto de las necesidades reales del ministerio (Togores y Jiménez, 2018).
[139] España se alejó de las alianzas tradicionales, "del corazón de Europa", como representaban Francia y Alemania, acercándose a "euroescépticos" como Reino Unido o los países europeos del Este, también afines a Estados Unidos, para consolidar su alineamiento con éste último (García-Calvo, 2010, pp. 49-50).
[140] España, al sentir del PP, podía opinar con autoridad debido al combate interno librado contra la agrupación separatista ETA, que concitaba dos fantasmas para Aznar a nivel externo e interno: el terrorismo y la reivindicación del nacionalismo autonómico.
[141] 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. Varios trabajos (Aixalà i Blanch, 2005, 2008; Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2011a) coinciden en que Aznar al suscribir a una iniciativa belicista rompió radicalmente con las pautas de consenso interno que habían caracterizado el accionar del país ibérico en el extranjero al menos durante los últimos 25 años. El principal aporte de España al conflicto con Irak fue la consesión a las tropas estadounidenses del uso de las bases militares de Rota y Morón en territorio español (López Zapico, 2015).
[142] Hasta el punto de impulsar una intervención armada por el intento de "invasión" de soldados marroquíes al islote de Perejil, en 2002. Tras una semana, el conflicto fue solucionado luego de que España solicitase el pronunciamiento de la UE y la intervención como mediador del entonces Secretario de Estado estadounidense, Collin Powel.

de 2001, en cuyas cláusulas se incluía al tráfico ilícito de inmigrantes en la misma línea que el terrorismo y el blanqueo de capitales. A la par se inscribía un convenio similar con China, de marzo de 2001, en el que se incluía a la inmigración ilegal en la lista de peligros internacionales, junto con el tráfico de armas y de estupefacientes.

En este contexto, a medida que la inmigración era considerada un asunto de interés del Estado español y del ámbito europeo en los albores del nuevo milenio, se reavivaba su importancia en las relaciones exteriores con los países de origen. Históricamente, España le dedicó interés diplomático y selló acuerdos bilaterales con Estados receptores de la emigración española, como los países latinoamericanos que ahora eran fuente de flujos migratorios hacia España. Esta vez, a tono con la UE, la lucha contra la inmigración ilegal y las cláusulas de control migratorio insertas en 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. Así lo atestiguaba la multiplicación de acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares[143] firmados por España con Rumanía (1996), Bulgaria (1996), Lituania (1998), Eslovaquia (1999), Letonia (1999), Estonia (1999), Italia (1999), Nigeria (2001), Polonia (2002), Argelia (2002), Suiza (2002), Francia (2002), Guinea Bissau (2003), y Mauritania (2003).

Al mismo tiempo, en los discursos políticos se mencionaba a los inmigrantes como necesarios para el desarrollo económico de España. Como trabajadores era preciso que se "regularizasen" administrativamente y comenzaran a aportar a la seguridad social. Las acciones exteriores en este sentido se reflejaron, por ejemplo, en los convenios de seguridad social firmados por España con Filipinas (2002), Perú (2003), República Dominicana (2004), entre otros. A la identificación del migrante como trabajador, se le agregaría una tercera característica: la temporalidad. Siguiendo la línea restrictiva y selectiva sobre las migraciones extracomunitarias, en 2001 se negociaron y firmaron acuerdos de regulación y ordenación de flujos migratorios específicamente con los países que aportaban, de acuerdo con el Ministerio del Interior (2002d), el 90% de los inmigrantes que en ese momento ingresaban a España, como Colombia, Ecuador[144] y República Dominicana (además de un Convenio de mano de obra con Marruecos). Luego en 2002 se suscribió un nuevo convenio de la misma índole con Rumania y un año más tarde con Bulgaria.

Esta concepción dual de los inmigrantes no comunitarios como amenaza y como aporte económico ha estado presente durante toda la gestión aznarista. Siguiendo lo dispuesto por el Consejo Europeo de Tampere (1999) y el Consejo Europeo de Laeken (2001), al asumir la presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2002, España priorizó en su

[143] Los primeros acuerdos de este tipo fueron rubricados con Francia (1988), Marruecos (1992) y Portugal (1993).
[144] Más adelante en este trabajo se analizará el surgimiento y negociación de este convenio.

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"[145], traspasando así la idea local de tratar de forma "global" y mancomunada la temática migratoria, como ya se observaba en las directrices de política migratoria española desde comienzos de los años noventa.

"Prevenir y luchar contra la inmigración ilegal" (Ministerio del Interior, 2002d) 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[146], la Comisión publicó el Libro Verde, en el cual se aunaron criterios políticos comunitarios sobre el "retorno de los residentes ilegales". Este "retorno" era entendido en clave de efectivización de expulsiones y deportaciones de inmigrantes.

La preocupación expresada sobre la "irregularidad" de los inmigrantes llevó a que el fenómeno migratorio extracomunitario fuese el centro del Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002. En este sentido, la idea de "retorno" del Libro Verde se operativizaba a través de la propuesta de firmar acuerdos de readmisión con los países de origen, lo que significaba poner en la palestra la política migratoria como parte crucial de las relaciones exteriores de la UE con los terceros países. También, España y Reino Unido propusieron recortar la ayuda al desarrollo a los Estados de origen que no colaboraran en el control migratorio, aunque la iniciativa no prosperó por oposición de Francia[147], Suecia y Finlandia (Delgado Godoy, 2002; 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 fue la estrategia que luego impulsó España con los países latinoamericanos (Gil Araujo, 2010b), cuestión que se analizará al tratar el caso ecuatoriano.

A final de la presidencia española de la UE, se adoptó un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), y también se otorgó un mandato de negociación a la Comisión para que se encargue de negociar un acuerdo de readmisión entre la UE y Ucrania. Adicionalmente, 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 contó con la participación de quince países europeos y diez asiáticos. Específicamente 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 endureció durante el periodo de Aznar en

[145] Planteándolo en la reunión del Consejo de Ministros de Justicia e Interior, realizada en Santiago de Compostela.
[146] Las anteriores habían sido en 1989 y 1995.
[147] Francia la veía como una afrenta demasiado directa especialmente hacia los países del Magreb y a los intereses europeos afincados allí (Del Pino, 2005).

coincidencia con la generalización en 1999[148] de la demanda de visado a una serie de nacionalidades para ingresar en el espacio Schengen. En América Latina, el listado de la UE incluyó a Cuba (1999), Perú (1999), República Dominicana (1999), Colombia (2000), Ecuador (2003) y Bolivia (2007) (Vono de Vilhena, Domingo i Valls, y Bedoya, 2008). La imposición de visado a estos últimos cuatro grupos nacionales tuvo un fuerte impacto en España, debido a que coincidía con los flujos migratorios cuantitativamente mayoritarios que recibía el país. De manera general, 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[149], el apoyo a los gobiernos alineados a la derecha y la promoción de intereses empresariales españoles[150].

Rodríguez Zapatero, desde su asunción en 2004, trató de situar a Latinoamérica y a los países del Mediterráneo nuevamente como prioridades. En su discurso de investidura, el nuevo mandatario intentó desmarcarse de la visión internacional aznarista[151]. La administración del PSOE desplegó una nueva estrategia acercándose a la UE como eje central internacional. Sus lineamientos en política exterior se centraban en reforzar el papel de la ONU; promover los derechos humanos; pasar de una política de ayuda y de cooperación a una política de desarrollo; y proponer una nueva política de seguridad y defensa, en términos generales. El político y diplomático español Miguel Ángel Moratinos, designado al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, buscó darle impulso institucional a las relaciones iberoamericanas[152]. El ministro había declarado que quería darle mayor intensidad y nivel al diálogo político directo, así como mayor presencia y visibilidad a España en esos países (Discurso de Miguel Ángel Moratinos, 2004). Ello implicaba aplicar una política diferenciada para cada país o grupo de países (PSOE, 2004). La renovación de la agenda exterior siguió con el impulso de la cooperación internacional, como bandera del accionar del Estado.

La gestión de Rodríguez Zapatero apostó desde un inicio por una cooperación concertada con Iberoamérica en temas migratorios. Según la propuesta del programa electoral socialista, esto

[148] 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 Nº 574/1999.
[149] El caso de Colomba fue ilustrativo. España apoyó financieramente al militarista Plan Colombia (1999) e impulsó el cabildeo para incluir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en la lista de organizaciones terroristas de la UE durante la presidencia española del Consejo en 2002 (Sanahuja, 2006), además de concretar la venta de tanques de combate (Bermúdez, 2004).
[150] El impulso a los acuerdos de asociación entre la UE y países como México, Colombia o Chile fueron fuente de interés para España tanto en su faceta bilateral como en el plano de la UE.
[151] Constrastando con su antecesor, la primera medida fuerte de Rodríguez Zapatero en política exterior fue el retiro de las tropas españolas de Irak. Aunque el nuevo gobierno buscó despegarse de la primacía del atlantismo, la utilización de bases militares en España continuó, así como prosiguió el envío de efectivos a Afganistán y la participación en misiones militares de la ONU (López Zampico, 2015).
[152] Trabajando para consolidar las cumbres iberoamericanas y las relaciones entre la UE y América Latina.

se desarrollaría dentro del marco de las políticas de la UE "(…) pero sin perder por ello de vista la necesidad de encontrar soluciones adecuadas a la situación particular de los colectivos de emigrantes latinoamericanos" (PSOE, 2004, p. 22). Según las palabras del presidente del gobierno español durante la asunción de su mandato, las migraciones internacionales representaban un desafío para la cohesión social, por lo que propuso un pacto de Estado sobre la materia basado en dos elementos: el control y la gestión de los flujos de inmigrantes y las políticas de integración (Discurso de investidura José Luis Rodríguez Zapatero, 2004).

La cooperación también fue el eje para reformular la estructura de la cartera exterior española en 2004. Esto implicó el cambio de su nombre por Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y la vuelta a su esquema tradicional de tres secretarías de Estado[153]. El PSOE encontró en dificultades a este ministerio. A la limitación de presupuesto y de personal[154], se agregaba el acotado papel de la institución en la planificación de la política exterior española, sin unidad de acción en el exterior debido a la reticencia de otros órganos del Estado a brindar información y a la acción exterior llevada adelante por las comunidades autónomas (Pereira Castañares, 2015). En este sentido, en junio de 2004 se creó una Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior (CRISEX), integrada por representantes de trece ministerios[155] y respaldada por miembros de la sociedad civil[156].

Como resultado, en 2005 el informe de la CRISEX[157] reveló que las representaciones diplomáticas se situaban en su mayoría en Europa, seguidas por Iberoamérica, África, Asia, Norteamérica y Oriente Medio (CRISEX, 2005a). La apertura de nuevas oficinas diplomáticas era una postergada deuda del Servicio Exterior español y los flujos migratorios estaban dentro de los criterios que fundamentaban esta acción: "El mapa consular español necesita una profunda remodelación, pues responde a las necesidades de un país de emigración que hoy

[153] A través de lo dispuesto por el Real Decreto 562/2004.
[154] En contraste con años previos, la situación de esta cartera había mejorado en términos de personal pero no lo había hecho en recursos. Para hacer un cuadro de situación, el personal diplomático ascendía a menos de 840, es decir, un tercio del plantel de Francia o la mitad del de Alemania, y su presupuesto había bajado porcentualmente al 0,65% anual (Togores y Jiménez, 2018). Los gastos en asuntos exteriores posicionaban a España al final de la fila junto a Portugal, República Checa y Polonia.
[155] El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; el Ministerio de Justicia; el Ministerio de Defensa; el Ministerio Economía y Hacienda; el Ministerio de Interior; Ministerio de Fomento; el Ministerio de Educación y Ciencia; el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; el Ministerio de la Presidencia; el Ministerio de Administraciones Públicas; y el Ministerio de Cultura. A estos luego se agregaron los Ministerios de Sanidad y Consumo y el de Medio Ambiente.
[156] Como organizaciones empresariales y de exportadores, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades, académicos, Comunidades Autónomas, fundaciones y algunos políticos.
[157] Dicho escrito alertaba sobre el estado de la política exterior española y reveló problemas estructurales que arrastraba como: la escasa planificación de la acción exterior; una insuficiente coordinación interministerial; inadecuados procedimientos para la gestión administrativa, financiera y de personal, diseñados para su aplicación dentro de España y no fuera; y limitaciones presupuestarias (CRISEX, 2005a). Para atacar estas cuestiones, la CRISEX elaboró setenta propuestas concretas de reforma en materia normativa, de planificación y coordinación, de gestión de los recursos humanos y materiales, de tecnologías de la información y de telecomunicaciones (CRISEX, 2005a).

cuenta (…) con un saldo neto de inmigrantes" (CRISEX, 2005a, p. 35).

El informe CRISEX ponía a las migraciones entre los catorce objetivos de la política exterior española y ratificaba el compromiso diplomático con la seguridad de las fronteras exteriores de la UE, dando atención a la política de visados. Precisamente, un desafió expuesto por el mismo documento refería que: "con Iberoamérica, las inversiones y la inmigración están creando fuertes corrientes de interdependencia" (CRISEX, 2005a, p. 14). Discurso que se enmarcaba en una narrativa más amplia en la que se apreciaba el traslado de los temas internos a la agenda internacional, la complejización de la política exterior y la vinculación de la migración con la seguridad:

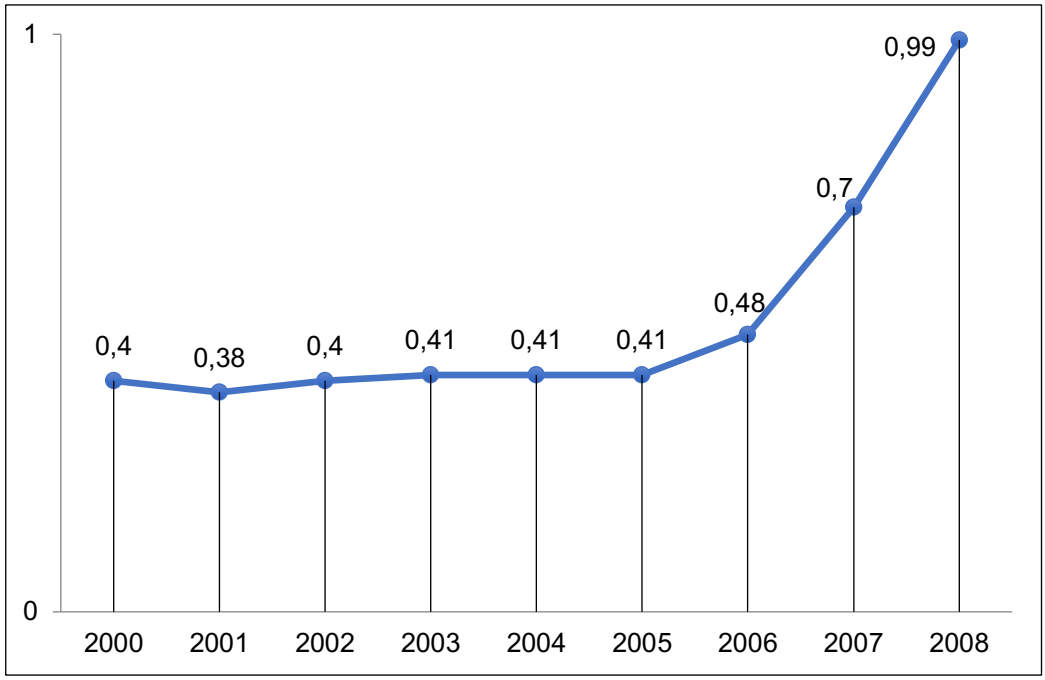
> Una de las características fundamentales del proceso de globalización es la progresiva difuminación de las *fronteras entre política interior y exterior*. Este solapamiento se advierte de forma especial en *nuevos fenómenos* que han pasado a ocupar los primeros puestos en las *prioridades de nuestro país*. *Es el caso de la inmigración*, cuya *contribución* al crecimiento de la economía española es un hecho apreciado por todos pero cuya *integración social* plantea un desafío de enorme magnitud. Es el caso también de las nuevas formas de terrorismo, cuya irrupción en España nos sitúa en primera línea de las nuevas amenazas para la seguridad internacional (CRISEX, 2005a, p. 16, énfasis propio).

Este informe de la CRISEX se replicó en un plan urgente aprobado por el Consejo de Ministros en septiembre de 2006 que buscaba la potenciación[158] de la acción exterior española. Esta medida junto con la modificación y realce protagónico del Consejo de Política Exterior en 2007, no lograron la reforma integral del Servicio Exterior perseguida por la gestión de Rodríguez Zapatero, aunque alentaron el aumento del gasto público destinado a la política exterior (Sanz Díaz, 2011, 2015) (Ver Gráfico 1). Por el Real Decreto 1124/2008, se modificó nuevamente la estrutura del MAEC meses previos a la crisis de 2008, dejando a la cartera exterior dividida en cuatro secciones prioritarias para la política internacional española: la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para la Unión Europea, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y la Secretaría de Estado para Iberoamérica.

[158] Se pretendía mejorar los mecanismos de coordinación de la acción exterior; reforzar el despliegue diplomático; e incrementar el personal y recursos económicos destinados al Servicio Exterior.

Gráfico 1

Gasto estatal español en política exterior 2000-2008 (en porcentaje)



Nota. Elaborado a partir de datos oficiales vertidos en Sanz Díaz (2011).

Durante esta gestión del PSOE, en el plano comunitario, España propició la reunión informal de mandatarios de Hampton Court de 2005, centrada en temas educativos, económicos y migratorios focalizados en el área de África y la zona del Mediterráneo. Esta cumbre se realizó por propuesta de Rodríguez Zapatero e iniciativa franco-española (Del Arenal, 2008). Los temas de esta reunión[159], centrados en una política activa en materia de inmigración legal e integración y un planteamiento firme de lucha contra la inmigración "ilegal", se discutieron en posteriores reuniones del Consejo sobre Justicia y Asuntos de Interior y en el Consejo Europeo de Bruselas, ambas en diciembre de ese año.

Los resultados de Hampton Court se plasmaron en una solicitud de ayuda oficial cursada por las autoridades españolas a FRONTEX, en 2006, para vigilar las costas de las Islas Canarias. Con las operaciones HERA I y II, ese mismo año FRONTEX prestó asistencia operativa con servicios de expertos y operaciones conjuntas de vigilancia en el mar. Según el entonces Director Ejecutivo Adjunto de FRONTEX, en HERA I, un grupo de expertos de Francia, Portugal, Italia, Alemania, Reino Unido, Holanda y Noruega identificó junto con las autoridades españolas a los países de procedencia de la inmigración (Arias Fernández, 2007). En Hera II, equipos técnicos

[159] Plasmados en la comunicación titulada "Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court".

de vigilancia fronteriza de España, Portugal, Italia y Finlandia trabajaron en colaboración para controlar la ruta migratoria entre la costa occidental africana y las Islas Canarias. La directriz de la reunión de Hampton Court fijaba que:

> Los Estados miembros deben apoyar a la UE en este esfuerzo y colaborar entre sí en la gestión, a nivel nacional, de los flujos migratorios; al mismo tiempo, la UE debe trabajar en asociación con los países de origen y tránsito, y movilizar los medios financieros necesarios para ayudarles (COM[2005] 621 final, p. 3).

Es en este contexto que se añadió la cláusula de readmisión dentro de los acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración rubricados por el gobierno español del PSOE con Guinea Conakry (2006), Gambia (2006), Cabo Verde (2007), Mali (2007), Níger (2008) y Guinea Bissau (2008)[160]. El gobierno socialista también acordó Memorandos de Entendimiento para luchar contra la inmigración ilegal con Ghana, en diciembre de 2005; Senegal, en agosto de 2006; y Mali, en enero de 2007, cuyos textos que no fueron publicados oficialmente (Asín Cabrera, 2008).

Como concluye Ayuso Pozo (2014), la atención que en la práctica este mandato del PSOE proporcionó a Asia y África en la agenda exterior resultó en una menor atención para Latinoamérica[161]. Se observa como continuidad que la migración ha sido incorporada progresivamente como tema de politíca exterior tanto en la gestión aznarista como en la de Rodríguez Zapatero. El enfoque de control y gestión de flujos migratorios ha sido una constante durante las presidencias de gobierno del PP y del PSOE. En este sentido, la europeización del tratamiento político español hacia los flujos extracomunitarios se entrevé en la incorporación de mecanismos en las relaciones bilaterales con terceros países, como ser la adopción de un nuevo sistema de visados y la inclusión de categorías como la readmisión y la lucha contra la migración ilegal. Entre los cambios que sobresalen de la agenda política del PSOE, se puede señalar una mayor inclusión de la migración como tema de política externa (al punto de ser uno de los ejes de la misma según la CRISEX) y una relación más estrecha de la migración con la cooperación y el desarrollo.

Al igual que el MAEC, en 2007 la cooperación recibió un espaldarazo con la reforma de la AECI en la que cambió su nombre por Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y se adscribió a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de la cartera exterior. El desarrollo fue planteado por la gestión del PSOE como un derecho humano[162]. A ello se añadió la creación de organismos en diferentes ciudades españolas, dependientes del

---

[160] Los firmados con Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde y Guinea Bissau fueron hechos “ad referéndum”.
[161] La autora añade que las giras de Rodríguez Zapatero a Latinoamérica apuntaron a los países más grandes de la región como México, Argentina, Brazil, Colombia y Venezuela.
[162] Ver, Real Decreto 1403/2007.

mismo ministerio, para la promoción de las relaciones con países inherentes a zonas geográfico-culturales como la Casa África (2006), Casa Árabe (2006) y Casa Sefarad-Israel (2007), que se sumaban a los ya creados en gestiones anteriores como Casa América (1992) y Casa Asia (2001)[163].

La política exterior de Rodríguez Zapatero privilegió un perfil humanitario desplegado un mayor rol de España en la ONU con la promoción de los derechos humanos y el lanzamiento de la iniciativa de cooperación "Alianza de Civilizaciones" junto con Turquía (Beneyto, 2015). Si bien, el acercamiento a la UE fue un horizonte del PSOE, diversas crisis afectaron los contactos, como el fallido intento de lograr una constitución comunitaria y la ocupación de la agenda política con temas de la Europa ampliada a veintisiete miembros[164], entre otras (Moreno Juste, 2015). La política exterior de Rodríguez Zapatero siguió una postura pro europea que se mostró partidaria por el diálogo y la negociación flexible (Magone, 2009). Con el estallido de la crisis económica y financiera en octubre de 2008, España sintió los efectos casi inmediatamente y su relación con Europa se resintió por los niveles de endeudamiento contraídos. Como manifiesta Moreno Juste (2015), la crisis había roto el relato de progreso español continuo vinculado a su pertenencia a la integración europea. La inmigración no fue inmune a la recesión traída por esta crisis, cambiando el escenario que, desde fines del siglo XX y hasta 2008, había posicionado a España como el país de la UE que más inmigrantes recibía y el tercero del mundo en números absolutos, detrás de Estados Unidos y Rusia (Arango, 2009).

En el fin del mandato del PSOE, otra crisis a nivel interno golpeó a España. Luego de intensas negociaciones con el gobierno y de una declaración de alto el fuego en 2005, ETA volvió a cometer un ataque terrorista en diciembre de 2006. Por la explosión de un coche bomba en el aeropuerto internacional de Barajas en Madrid, dos migrantes ecuatorianos perdieron la vida, motivando interacciones diplomáticas bilaterales con Ecuador por esta tragedia.

En resumen, desde la llegada de la democracia se observa una presidencialización de la política exterior, es decir, un papel cada vez más relevante de la Presidencia del Gobierno en las decisiones tomadas en este ámbito (García-Calvo, 2010; Sanz Díaz, 2011; Ayuso Pozo, 2014; Pereira Castañares, 2015). Al margen de la impronta de cada gestión, desde 1986 existió una continuidad en la política exterior española que puede resumirse en un proceso de europeización y atlantismo, una renovación de las relaciones con América Latina y con el Mediterráneo, y una apertura de las relaciones exteriores con nuevos actores como Asia (Beneyto, 2015). A medida que la inmigración fue considerada un asunto de interés de la política exterior española y del ámbito europeo, sobre todo en los albores del nuevo milenio, su importancia se fue trasladando

[163] Todos contaban con la participación de comunidades autónomas y ayuntamientos españoles locales.
[164] En este panorama más complejo dentro de la UE, la estrategia de negociación de España se volcó a contactos bilaterales con socios de mayor peso que la dejaban opacada como actor político (Moreno Juste, 2015).

hacia las relaciones bilaterales con los países de origen de las personas inmigrantes. Así proliferaron distintos acuerdos con África, Asia y Latinoamérica que, tanto en la gestión de Aznar como en la de Rodríguez Zapatero, se enfocaron en la lucha contra la inmigración ilegal, la readmisión y la promoción de políticas de desarrollo ligadas al control migratorio en origen, como se profundizará en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 5. LA MIGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR

1. La emigración en la agenda de política interna y externa de Ecuador

En los siguientes acápites se repasará el contexto de crisis económicas, políticas y sociales que vivió Ecuador desde finales del siglo XX y que fueron el telón de fondo del proceso de emigración hacia España. Como se precisará, el histórico volumen de este flujo convirtió a Ecuador en el principal país de origen de la migración latinoamericana asentada en España entre 2001 y 2008. También se hará un repaso de cómo la emigración fue escalando en orden de importancia dentro de la agenda política interna del Estado ecuatoriano y a partir de inicios del nuevo milenio se insertó en la agenda de política exterior del Estado andino, impactando en el diseño de nuevas estructuras institucionales y de herramientas para su tratamiento político. Todo ello tendrá implicancias en las decisiones oficiales sobre la firma de nuevos instrumentos internacionales para brindar protección a esa población y en el abordaje de las relaciones bilaterales con los países de destino de la emigración ecuatoriana, como España.

1.1 Determinantes internos: el contexto histórico, político y social de la emigración ecuatoriana hacia España

Desde mediados de siglo XX, la emigración —principalmente hacia Estados Unidos— fue una constante en la historia reciente de Ecuador, cobrando mayor visibilidad a partir de la década de los setenta (Álvarez Velasco, 2019). La salida de población ecuatoriana continuó durante los años ochenta propiciada por las reformas neoliberales[165] aplicadas tras el estallido de la crisis de la deuda externa, el fin del auge petrolero y el declive del modelo desarrollista extendido en las dos décadas precedentes (Ramírez y Ramírez, 2005a). Puntualizando, Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2006) observan que la emigración ecuatoriana comenzó a incrementarse desde 1985, coincidiendo con los ajustes económicos. Este patrón se mantuvo así hasta finales e inicio de siglo acompañado de constantes crisis económicas, políticas y sociales que se detallarán a continuación para retratar el telón de fondo del proceso migratorio en el que se ahondará.

[165] El paradigma neoliberal asumido por Ecuador desde inicios de la década del ochenta finalizó el proceso de sustitución de importaciones, reprimarizando la economía, liberalizándola y orientándola al mercado externo, medidas que no alentaron el crecimiento económico (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001). Los compromisos de la deuda externa pasaron de insurmir el 18% del presupuesto del Estado en 1988, al 27% en 1990 y al 33,1% para 1992. En los primeros años de los años noventa el Estado ecuatoriano profundizó las medidas de corte neoliberal: redujo el gasto social, desentralizó el sector público y flexibilizó el mercado laboral (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001).

Las elecciones presidenciales de 1996 en las que resultó electo Abdalá Bucaram Ortíz[166] estuvieron inmersas en un escenario económico inestable. El mandatario planteó una agenda económica que tranquilizó al sector empresarial y a los organismos internacionales de crédito, con medidas tales como un programa de privatizaciones y una apertura hacia organizaciones indígenas[167] y sociales (Ramírez y Ramírez, 2005b). Pero el coste del enfrentamiento bélico entre Perú y Ecuador en 1995, sumado a la crisis eléctrica de 1995-1996 dieron lugar a un estancamiento de la economía en 1997 y 1998 (Pedone, 2007).

Las decisiones de Bucaram Ortíz en el campo económico aglutinaron en contra de su gestión a centrales sindicales, empleados estatales, indígenas y campesinos (Freidenberg, 2003b). A comienzos de 1997, organizaciones indígenas tomaron la catedral de Quito para exigir la marcha atrás de medidas como la quita del subsidio al gas y la creación de un nuevo sistema monetario[168]. Ante la negativa del gobierno, el conflicto desembocó en una huelga y movilización nacional[169] con cortes de carreteras que fueron apoyadas por sectores políticos de derecha. En este marco se exigió la destitución de Bucaram Ortíz y se precipitó el fin de su mandato (González Leal, 2006; Llásag Fernández, 2012). El 6 de febrero de 1997 el Congreso Nacional lo destituyó aduciendo "incapacidad mental para gobernar" (CIDOB, 2016).

La exvicepresidenta Rosalía Arteaga Serrano asumió como mandataria por una semana, cediendo paso luego a Fabián Alarcón Rivera en el ejercicio de la presidencia de la república[170]. Una de las medidas más trascendentales de esta gestión interina fue la reforma de la Constitución por consulta popular en 1998, que terminó constitucionalizando un sistema económico neoliberal en Ecuador (Acosta, 2011; Llásag Fernández, 2012).

---

[166] Perteneciente 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 desde Guayaquil lo que le suscitó críticas que Bucaram tomó en cuenta con la expectativa de lograr un segundo mandato (González Leal, 2006).

[167] Los indígenas agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) produjeron un levantamiento en 1990, llamando a la abstención en las elecciones de 1992, y luego ingresaron como actor a la vida política electoral en 1994, presentándose a los comicios de 1996 (Freidenberg, 2003a). Freidenberg (2003b) asegura que por el éxito electoral de este movimientoBucaram creó el Ministerio Indígena, mientras Llásag Fernández (2012) sostiene que esto fue resultado de negociaciones entre el PRE y el novel Partido indigenista Pachakutik, a cambio del apoyo de los últimos a Bucaram Ortíz en la segunda vuelta electoral.

[168] Con el asesoramiento del economista argentino de raigambre neoliberal Domingo Cavallo.

[169] Cerca de tres millones de personas se movilizaron en el país entre el 5 y 7 de febrero (Ramírez y Ramírez, 2005b).

[170] Detrás de estas designaciones hubo una crisis institucional. Apenas destituido Bucaram Ortíz, la vicepresidenta Arteaga Serrano se autoproclamó sucesora para ejercer el cargo. Como la Constitución ecuatoriana (1971) no contemplaba este traspaso automático, el Congreso designó al presidente de ese poder, Alarcón Rivera, como mandatario. Pero ni Arteaga Serrano ni Bucaram Ortíz aceptaron la decisión del Congreso. Con el país sumido en un caos social y político, el expresidente se atrincheró en el Palacio de gobierno por un par de días hasta que huyó a Panamá ya sin respaldos políticos en su país; mientras por acuerdo de Alarcón Rivera y Arteaga Serrano luego de un breve periodo de ésta última en el poder se convertirían en la formula Alarcón Rivera-Arteaga Serrano, presidente y vicepresidenta, respectivamente (González Leal, 2006).

El mandato de Alarcón Rivera se complicó a causa de las consecuencias negativas dejadas por el fenómeno climático de El Niño, que entre 1997 y 1998 generaron una pérdida de más del 14% del PBI ecuatoriano, y por las repercusiones en Ecuador de la crisis financiera asitática, que provocaron en 1997 la caída de las exportaciones y restricciones en el acceso a los mercados financieros necesarios para cubrir los pagos de la deuda externa (Pedone, 2007).

Tras este gobierno interino, el electo Jamil Mahuad Witt[171] alcanzó el poder ejecutivo en 1998. A un mes de asumir, la nueva gestión devaluó la moneda nacional, el sucre, en un 15%, conllevando al aumento del precio de los combustibles y del transporte, además de la suba de la tarifa de la electricidad en un 410% (Freidenberg, 2003a). Esto provocó una huelga nacional, finalizando 1998 con una devaluación del 58% del sucre (Freidenberg, 2003a). La sucesiva depreciación de la moneda, el favorecimiento de las inversiones extranjeras y la privatización de las empresas públicas se sucedieron siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (González Leal, 2006).

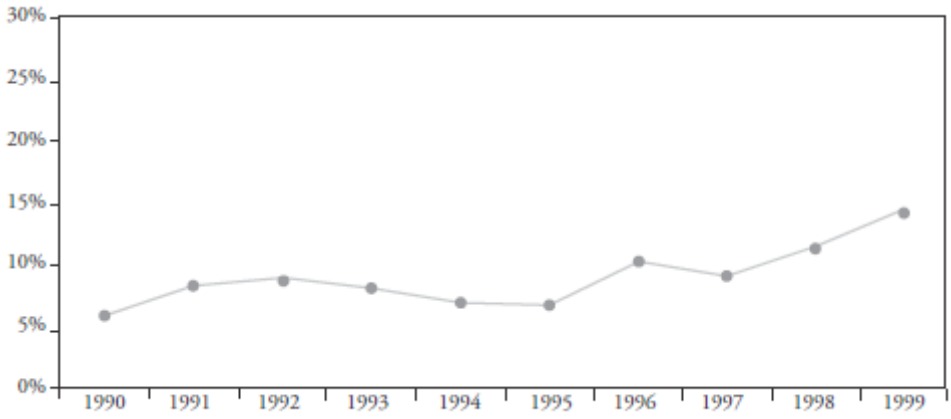
A comienzos de 1999, esta precaria situación socioeconómica se agravó cuando Mahuad Witt ordenó salvar de la quiebra a varios bancos[172] a un costo de más de 2.700 millones de dólares (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). Aun así, cerraron veinte bancos que eran responsables de la mitad de los depósitos bancarios existentes en Ecuador (Chiriboga Zambrano, 2006). Con un proceso inflacionario y una recesión económica en marcha, Mahuad Witt anunció en marzo el congelamiento de las cuentas bancarias con el argumento de detener la fuga de capitales (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). Los bancos ecuatorianos cerraron durante cinco días, mientras que el congelamiento parcial de los depósitos privados se extendió por alrededor de un año (González Leal, 2006). Este proceso fue uno de los principales detonantes que disparó el flujo de la emigración ecuatoriana hacia España (Jokisch y Kyle, 2005; Ramírez, 2024).

Con un aumento de los índices de desempleo y pobreza (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2021) (ver Gráficos 2 y 3), el gobierno instauró el “bono solidario”, un subsidio estatal para las familias sin recursos económicos[173]. En este panorama, Ecuador tuvo problemas para pagar los bonos de la deuda externa, lo que provocó inestabilidad en los actores externos y la pérdida de legitimidad del gobierno (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001; Ramírez y Ramírez, 2005b).

[171] 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 defendía la apertura a la inversión extranjera, la desregulación y descentralización del Estado y la dolarización del sistema económico (Freidenberg, 2003a). Esto contextualiza muchas de las decisiones de gobierno que sobrevendrían bajo el período de Mahuad Witt.
[172] Estas instituciones eran depositarias de fondos de Guayaquil, ciudad que concentra el mayor porcentaje de capital económico y financiero de Ecuador.
[173] Este subsidio continuó vigente en el tiempo bajo el nombre de “bono de desarrollo humano”.

Gráfico 2

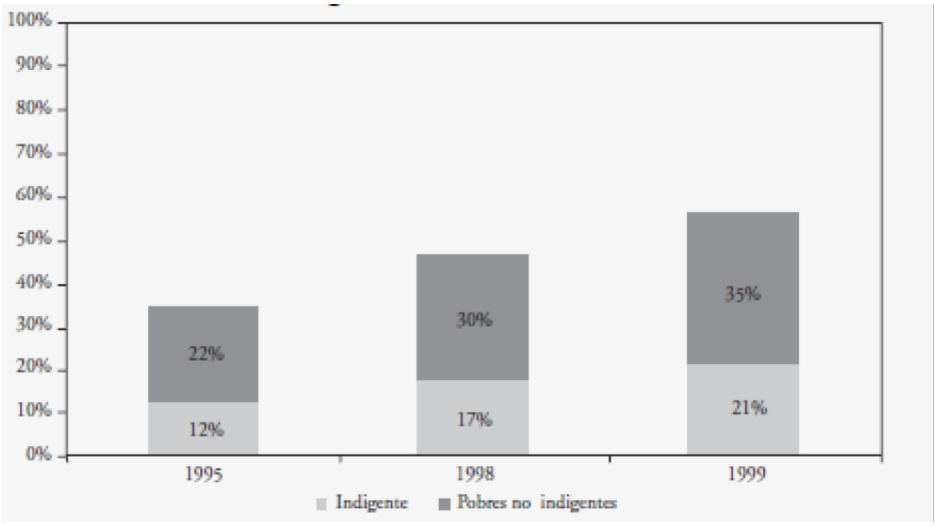
Tendencia del desempleo en Ecuador durante la década de los noventa



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

Gráfico 3

Tendencia de la pobreza en Ecuador durante la década de los noventa



Nota. 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. Resaltando el trasfondo de inestabilidad política, investigadores como Chiriboga Zambrano (2006) y Ramírez (2024) sitúan el punto de origen de la ola emigratoria ecuatoriana entre 1998 y 1999, con el advenimiento de sucesivas crisis económicas y financieras —especialmente la del sector bancario— que empeoraron la precaria situación económica y social de la población. Otros datos negativos que apuntalaron este escenario

fueron: el recorte del 37%[174] del gasto público social por habitante desde 1996 a 1999 (Chiriboga Zambrano, 2006) y la devaluación del sucre en más de un 350%, entre agosto de 1998 y enero de 2000 (Camacho Zambrano y Hernández Basante, 2005).

Con tantos frentes abiertos, los pedidos de renuncia de Mahuad Witt comenzaron en noviembre de 1999 desde diferentes sectores sociales y políticos[175]. Pero el nuevo milenio comenzó con el presidente anunciando, el 9 de enero de 2000, la dolarización[176] de la economía ecuatoriana. La medida fue resistida por parte de su gabinete e incluso el mismo mandatario la había calificado días antes "como un salto al vacío" (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001, p. 37; Ramírez y Ramírez, 2005b, p. 36). Autores como Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2021) aducen que la dolarización también impulsó la emigración.

Pese a que la dolarización mejoró la imagen de Mahuad Witt, el 21 de enero de 2000 fue derrocado por un levantamiento indígena[177], cívico y militar que tomó el Congreso. Por unas horas se posicionó en poder el autodenominado "Gobierno de Salvación Nacional"[178]. Tras esto, el Congreso ecuatoriano declaró al vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, como su sucesor de Mahuad.

Para los primeros años del nuevo milenio, 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 (Ayala Mora, 2008). A ello se sumaron unos favorables precios del petróleo y el ingreso de las remesas de los emigrantes como segundo aporte de divisas después del crudo (Larrea, 2004 en Ramírez y Ramírez, 2005b).

---

[174] Fueron estos recursos los que se usaron para pagar los compromisos de la deuda externa hasta que Ecuador suspendió su pago en agosto de 1999 (Troya, 2005).

[175] Cámaras empresariales, partidos políticos, expresidentes ecuatorianos —como León Febres Cordero (1984-1988) y Rodrigo Borja (1988-1992)— e incluso diputados de DP, el mismo partido del presidente (OSAL, 2000)

[176] 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.

[177] En los días previos, el sector indígena organizado había pedido 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 del país (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). El movimiento indígena en Ecuador, uno de los más organizados de América Latina, ha sido un actor político y social de peso en los procesos de crisis del país andino. Desde la década del ochenta, ha influenciado en la política ecuatoriana como movimiento social a escala nacional, principalmente a través de la CONAIE y, como se dijo, de su ingreso en 1994 a la arena política con el partido indigenista Pachakutik.

[178] Un triunvirato 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, pp. 167-168). Pese a que Mahuad Witt ya no tenía respaldos para permanecer en el poder se negaba a dejar su cargo (Pérez Liñán, 2009) y huyó del palacio presidencial, refugiándose en la base de la Fuerza Aérea del aeropuerto de Quito (CIDOB, 2001). El día posterior, Mahuad Witt afirmó mediante una cadena nacional que "un presidente derrocado no renuncia, simplemente está derrocado" (El comercio, 2016). Pero, según el Art. 167 de la Constitución, Mahuad Witt había incurrido en el abandono del cargo (CIDOB, 2001).

En las elecciones presidenciales de 2002 resultó electo el coronel Lucio Gutiérrez[179], implicado en el golpe de Estado que depuso a Mahuad Witt. Ya en el inicio de su gestión en 2003, Gutiérrez resquebrajó alianzas internas[180], sobre todo con los sectores indígenas organizados por sus posicionamientos favorables a Estados Unidos. También tuvo constantes afrentas con sectores de los medios de comunicación y opositores a su gobierno.

Pese a la relativa estabilidad económica, afianzada por la dolarización y una política monetaria ortodoxa en línea con el FMI, el gobierno no tardó en tambalearse (De la Torre, 2008). En 2004 algunos partidos políticos comenzaron a aunar respaldos para destituir a Gutiérrez. Se intentó articular un juicio político en su contra, pero quedó trunco cuando el Congreso removió a la plana de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). La renovada CSJ impuesta por el presidente anuló los juicios políticos en contra de los expresidentes Bucaram[181] y Noboa, dejando nulas las acusaciones por corrupción que pesaban sobre ellos[182]. En un clima de disconformidad, las protestas en contra de su gestión movilizaron a amplios sectores de la sociedad[183] a inicios de 2005 que presionaron por el fin de su mandato. El 20 de abril el congreso cesó a Gutiérrez en sus funciones (De la Torre, 2008).

Luis Alfredo Palacio, ex vicepresidente durante la gestión de Gutiérrez, fue designado por el congreso para reemplazarlo en el cargo. Durante las protestas, Palacio se había desmarcado del gobierno mostrando un tono conciliador en favor de los manifestantes. Sin embargo, esto se revirtió una vez asumió la presidencia[184]. Después de la toma de posesión, Palacio reestructuró las cúpulas militares y policiales.

Durante los primeros meses de su presidencia hubo movilizaciones exigiendo la reforma de las leyes sobre elecciones y partidos políticos, la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y el rechazo de las concesiones a petroleras extranjeras. En septiembre, el ex presidente Gutiérrez fue detenido al retornar a Ecuador luego de estar asilado en Colombia y acusado de malversación de fondos y peculado, entre otros

[179] Perteneciente al Partido Sociedad Patriótica (PSP). Llegó al poder apoyado por agrupaciones políticas de izquierda como Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (Ayala Mora, 2008), obteniendo el 54,33% de los votos.
[180] Durante su campaña electoral, Gutiérrez apeló a la unidad de los indígenas, del pueblo y de los militares (De la Torre, 2008).
[181] En septiembre de 2003, Gutiérrez se reunió con Bucaram en Panamá.
[182] Con esa garantía ambos retornaron al país en 2005.
[183] Las manifestaciones se produjeron en las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca involucrando a campesinos, indígenas, jubilados, estudiantes, miembros de organizaciones sociales, activistas de derechos humanos y algunas figuras políticas.
[184] Las primeras señales se dieron tras su designación cuando en una sesión de urgencia celebrada en el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), convocada debido a que el Congreso estaba cercado por manifestantes, varios ciudadanos irrumpieron para exigir nuevas renuncias y, acto seguido, el novel presidente pasó varias horas atrincherado en el inmueble hasta que pudo salir con ayuda de las fuerzas de seguridad (CIDOB, 2005).

cargos. Dos meses después, los abogados de Gutiérrez presentaron una demanda penal en contra de Palacio acusándolo de sedición y conspiración por beneficiarse de su derrocamiento.

Hacia fines de 2005 se produjeron dos cimbronazos: el entonces ministro de Economía, Rafael Correa, renunció[185] tras la negativa del Banco Mundial a conceder un préstamo al país; a lo que se sumó la suspensión de las exportaciones de petróleo ecuatoriano. En noviembre, Palacio anunció la realización de una consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, pero fue declarada inaplicable[186]. Esto desencadenó una crisis política y los ministros pusieron sus cargos a disposición del presidente.

El año 2006 comenzó con varios cambios importantes como la cancelación de los contratos con empresas energéticas firmados por el expresidente Gutiérrez; la movilización de diversos sectores sociales[187] en contra del TLC con Estados Unidos; y la sanción de la Ley de hidrocarburos, que incrementó las ganancias para el Estado ecuatoriano, y derivó en que Estados Unidos suspendiese las negociaciones del TLC[188].

En materia económica y social, el país andino recibió diversos financiamientos[189] que se invirtieron en servicios de agua potable y saneamiento y, además, repercutieron en la manutención de programas sociales como el bono de desarrollo humano, instaurado durante la presidencia de Mahuad, y el Programa Aseguramiento Universal de Salud (AUS).

En un año electoral, la justicia ecuatoriana resolvió en 2006 muchas causas ligadas a primeras figuras de la política. La CSJ ratificó las órdenes de prisión para el expresidente Noboa[190], por apropiación de fondos públicos, y el exmandatario Bucaram, por malversación de fondos. A la vez, sobreseyó al ex presidente Mahuad de una acusación por peculado. Además, la Corte Superior de Quito sobreseyó al ex presidente Gutiérrez del delito de sedición. Incluso el entonces presidente Palacio tuvo avances en sus causas judiciales pendientes. El TSE lo absolvió en un juicio por irregularidades en el manejo de fondos de campaña y el Congreso dejó sin efecto un juicio político en su contra por suspender el contrato a una petrolera extranjera.

---

[185] Esto también produjo nuevas movilizaciones por parte de la ciudadanía.
[186] Por decisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Esta propuesta sufrió muchos traspiés. Un mes antes, tanto el TSE como los diputados ya habían rechazado esta consulta popular. Éstos últimos presionaron llamando a adelantar las elecciones presidenciales y solicitaron la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, Palacio Palacio apoyado por organizaciones sociales mantuvo en pie la iniciativa. En diciembre de 2005, el gobierno dispuso que los alcaldes convocasen a cabildos abiertos en sus localidades para discutir la consulta popular.
[187] Indígenas, campesinos, estudiantes, docentes y organizaciones sociales. Incluso, la CONAIE llamó a un levantamiento popular en contra de la gestión de Palacio por el TLC, que finalmente no se produjo.
[188] La siguiente gestión de Correa pondría punto final a las negociaciones del TLC, trazando así distancia con Estados Unidos.
[189] Entre los desembolsos estaban: un préstamo del Banco Mundial (por 60 millones de dólares), tres créditos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (de 475 millones de dólares), y dos créditos más del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (por 151 millones de dólares).
[190] No obstante, luego se dio marcha atrás y se revocó esa orden contra Noboa.

Las elecciones presidenciales de 2006 consagraron a Rafael Correa como vencedor[191]. Con un perfil autodenominado socialista y cristiano, Correa asumió como presidente en enero de 2007. En su primer discurso, el nuevo mandatario hizo hincapié en dos cuestiones, entre otras tantas, que tendrían impacto para la población emigrante: (1) convocar por consulta popular a una Asamblea Nacional Constituyente y (2) atender a la "quinta región", apelativo con el que denominó a los ecuatorianos en el exterior a quienes se dedicarían políticas específicas. Por ejemplo, con los meses se fundaría incluso un organismo dedicado a la emigración en línea con la reorganización en profundidad que se hizo de las instituciones de gobierno[192].

Este interés por la población ecuatoriana en el exterior se aparejaba con un plan económico que priorizaba la inversión social junto con el desarrollo de la producción —con ejes en la reconversión energética y la renegociación de la deuda pública[193]—. Las medidas tomadas apuntaron a aumentar el bono de desarrollo humano beneficiando a más de un millón de ciudadanas/os; la disminución de las tarifas de electricidad; la condonación de deuda para usuarios pobres; el aumento de sueldos para maestros; la inversión en políticas de vivienda; la construcción de escuelas y el aumento del salario mínimo en un 17%. Con un cúmulo de medidas y acciones, el gobierno del movimiento Alianza PAIS sentó las bases del denominado "Socialismo del siglo XXI"[194].

El crudo era un recurso estratégico para el modelo político-económico planteado por el gobierno en temas energéticos y de desarrollo[195]. Ante un alza internacional de los precios del petróleo, en octubre se firmó un decreto para que el Estado ecuatoriano se quedase con el 99% de los ingresos extraordinarios derivados de la explotación privada[196] del petróleo. En este marco, Ecuador retornó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tras quince años de ausencia.

La aprobación de la consulta popular[197] sobre la Asamblea Constituyente mostró un gran respaldo a la gestión, el cual fue producto de las alianzas tejidas durante meses con autoridades locales, movimientos políticos y sociales de todo el país. Debido a las sucesivas crisis, los

[191] Este economista se postuló por el Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana (PAIS) y, durante la segunda vuelta electoral, obtuvo el 56,67% de los votos.
[192] Se crearon la Secretaría Nacional Anticorrupción; el Ministerio de Coordinación de la Política: el Ministerio de Coordinación de la Producción; el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; el Ministerio de Coordinación de la Política Económica; el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; y el Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural.
[193] Con esta orientación, Ecuador canceló la totalidad de la deuda que mantenía con el FMI y calificó como ilegítima la deuda contraída con el Banco Mundial.
[194] Las premisas asentadas sobre esta idea daban importancia al Estado, sostenían la economía social con el trabajo por sobre el capital, buscaban la justicia social y la equidad e incentivaban la cooperación, el desarrollo y la participación social y política.
[195] En esta línea, con fines ecologistas se promovió internacionalmente la iniciativa de no explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y en el bloque Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) a cambio de recibir pagos en compensación.
[196] Por ende, muchas empresas privadas de crudo se convirtieron en deudoras del Estado ecuatoriano.
[197] Obtuvo un 81,5% de los votos a favor.

partidos políticos tradicionales en Ecuador habían perdido legitimidad por lo que el correísmo durante su gestión casi no tuvo oposición, pero sí mantuvo confrontaciones constantes, por ejemplo, con la prensa[198].

En el contexto de constantes fricciones[199] con el Congreso por la posible disolución del parlamento durante la Asamblea Constituyente, en septiembre Correa declaró que, una vez aprobada la nueva constitución, se convocarían a nuevas elecciones presidenciales y legislativas en 2008. Luego de una breve campaña electoral, ese mismo mes se votaron 130 miembros para la Asamblea Constituyente[200] y los resultados del sufragio mostraron un fuerte apoyo a Alianza País[201]. Por primera vez los emigrantes fueron representados con seis escaños (Pérez-Arellano *et. al.* 2024). A los representantes de los partidos se sumaron ecologistas, indigenistas, migrantes, feministas y afroecuatorianas, que aportaron sus inquietudes a la agenda política.

Durante ocho meses[202], la Asamblea Constituyente trabajó con plenos poderes y los temas se negociaron en distintas mesas constituyentes[203]. La nueva Constitución[204] ecuatoriana fue ratificada por un referéndum en septiembre de 2008 y aprobada por más del 60 % de los votos. Su texto[205] abrió la puerta a la representación legislativa de los migrantes ecuatorianos en el exterior[206]; reconoció el derecho a migrar; dejó asentado que ningún ser humano es ilegal por su

---

[198] A poco de iniciar su mandato, Correa sufrió un descenso de imagen pública después de que los medios de comunicación ventilasen supuestas prácticas corruptas del entonces ministro de economía, Ricardo Patiño. Se difundieron videos en los que Patiño conversaba con tenedores de bonos del Estado sobre la posibilidad utilizar información privilegiada y manipular los títulos para obtener ganancias. Como consecuencia, el funcionario puso su renuncia a disposición, pero Correa lo sostuvo en el cargo y prohibió por decreto la difusión de videos clandestinos. Aun así, el primer año de gobierno contó con un notable respaldo. En otra oportunidad, el mandatario demandó a un periódico ecuatoriano por "injurias" por afirmar que gobernaba mediante la violencia. También, la gestión correísta propuso rever las concesiones de radio y TV concitando la oposición de los empresarios de la comunicación.

[199] Por ejemplo, en agosto el presidente se ausentó de la comparecencia anual de rendición de cuentas frente al legislativo.

[200] Sobre un total de 3229 candidatos de distintos partidos y movimientos.

[201] Obtuvo más del 60% de los votos que se tradujo en 80 asambleístas. Alberto Acosta, entonces ministro de energía y Minas y miembro de Alianza País, fue el más votado y se lo designó como presidente de la Asamblea Constituyente.

[202] Desde el 30 de noviembre de 2007 hasta el el 24 de julio de 2008 desarrolló sus labores en la ciudad de Montecristi.

[203] En total fueron diez mesas: derechos fundamentales y garantías constitucionales; organización y participación social y ciudadana y sistemas de representación; estructuras e instituciones del Estado; ordenamiento territorial y asignación de competencias; recursos naturales y biodiversidad; trabajo, producción e inclusión social; régimen de desarrollo; justicia y lucha contra la corrupción; soberanía y relaciones internacionales; y legislación y fiscalización.

[204] Reemplazó a la anterior de 1998, contó con 444 artículos divididos en nueve títulos y 30 disposiciones transitorias.

[205] Allí se definió al Ecuador como un Estado plurinacional; se asignó al Estado el control sobre sectores estratégicos como la energía, la biodiversidad, el agua, la minería y las telecomunicaciones; se instituyó la Asamblea Nacional en reemplazó del Congreso Nacional; se otorgó el voto facultativo para ciudadanos entre los 16 y 18 años de edad; se extendió la igualdad de derechos para las uniones de hecho heterosexuales y homosexuales; se reconocieron derechos a emigrantes e inmigrantes; se acordó la universalidad y obligatoriedad del derecho a la educación y a la seguridad social; y se prohibió el asentamiento de bases extranjeras (CIDOB, 2017). Además, la constitución de 2008 reforzó el presidencialismo, dando mayores atribuciones al Ejecutivo y abriendo paso a la reelección.

[206] Por la ley Electoral se concedieron seis curules para los representantes de las/os nacionales en el extranjero, dos por cada circunscripción del exterior (Europa, Asia y Oceanía; América Latina, el Caribe y

condición migratoria; sancionó la asistencia, atención y protección de los migrantes y sus familias; y promovió la facilitación de la reunificación familiar y el retorno voluntario, así como del ingreso a Ecuador de ahorros y bienes de las personas migrantes[207].

Este contexto económico, político y social convulsionado que acabamos de repasar, fue el telón de fondo para que la emigración se convirtiese en lo que Sassen (2003a) llama uno de los *circuitos alternativos de supervivencia* [208]. De acuerdo con datos del censo poblacional ecuatoriano de 2001, para el período 1996-2001 el total de emigrantes fue de 377.908, mientras que para el lapso 1997-2004 la Dirección Nacional de Migración ecuatoriana, estima que 837.0625 personas salieron 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 cinco continentes (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005, p. 13). Otras cifras disponibles señaladas en el informe OIM (2008b) apuntan que el saldo migratorio ecuatoriano[209] entre 2000 y 2008[210] fue de 867.629 personas (ver Tabla 1) de todas las regiones del país[211].

África; Estados Unidos y Canadá), integrando a Ecuador dentro de los quince Estados del mundo (tres en Latinoamérica y el Caribe) que dan derechos de representación directa a su población en el exterior (Ramírez Gallegos, 2018).

[207] A partir de ese momento se esperó una actualización de la Ley de 1971 que regulaba las migraciones en Ecuador; sin embargo, este largo proceso de adecuación inició en el periodo 2008-2009 y finalizó recién con la sanción de la Ley de Movilidad Humana en 2017 (Ramírez Gallegos, 2022a).

[208] Es oportuno aclarar que el vínculo entre migración y producción y reproducción de las familias ecuatorianas no es un hecho novedoso. En el sur de Ecuador "(…) la migración internacional constituye una estrategia de supervivencia y de reproducción social desde hace más de treinta años" (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005, p. 13). Lo remarcable fue la creciente importancia que adquirió la migración como estrategia de supervivencia de amplios sectores de la población ecuatoriana, e incluso del Estado. Uno de los efectos de esta emigración masiva fue el crecimiento de las remesas, que aumentaron de 201 millones en 1993 a 1604 millones en 2004 (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005, p. 13).

[209] La diferencia entre quienes salieron y reingresaron a Ecuador.

[210] Se tomó sólo el primer trimestre.

[211] Las/os emigrantes procedían de tres de las cuatro regiones geográficas en las que se divide Ecuador (Sierra, Costa, Amazonía e Islas Galápagos). Según el censo nacional de 2001, la mayor parte era originaria de la Sierra en un 58%, mientras un 38% provenía de la Costa, y sólo en un 4% de la Amazonía (Herrera, 2008). Las provincias con mayor porcentaje de emigrantes respecto de su población eran Cañar, Loja, Azuay, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Pichincha, todas a excepción de esta última coincidían con zonas del sur del país con mayor tradición emigratoria (Herrera, 2008).

Tabla 1

Saldo migratorio ecuatoriano entre 2000 y 2008

Año	Salidas	Entradas	Saldo migratorio
2000	504.203	355.836	148.367
2001	553.244	404.636	148.608
2002	589.086	448.113	140.973
2003	581.401	456.295	125.106
2004	606.494	536,779	69.715
2005	660.799	598.722	62.077
2006	740.833	656.309	84.524
2007	795.083	752.684	42.399
2008	286.254	240.394	45.860

Nota. De OIM (2008b, p. 30), en base a información de la Dirección Nacional de Migración ecuatoriana.

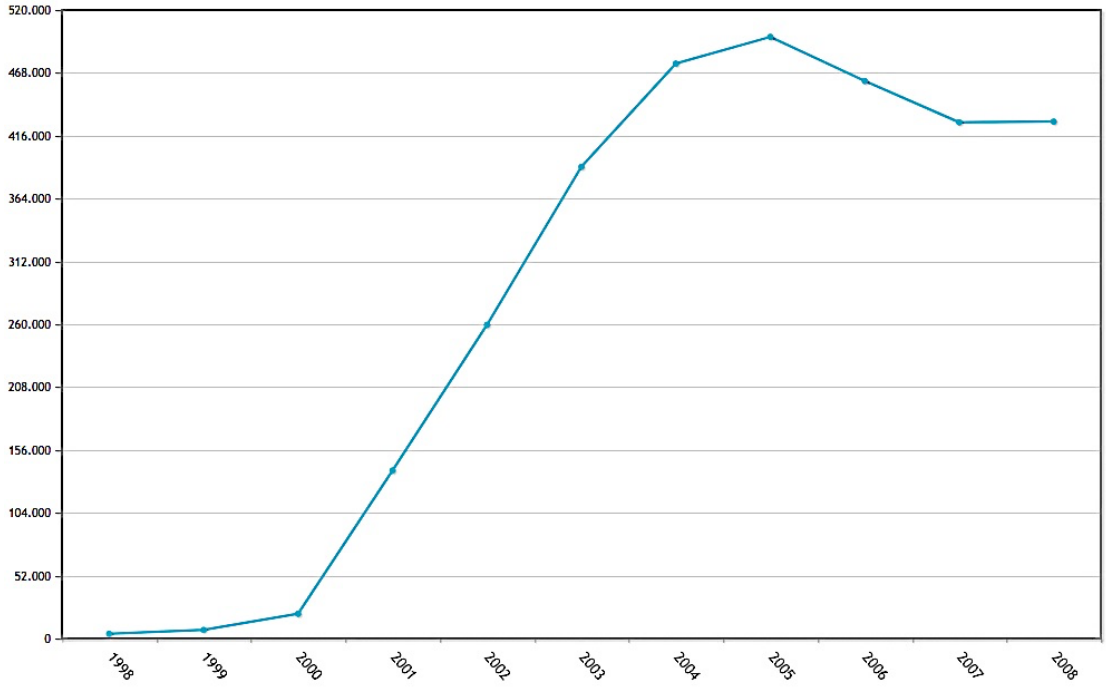
El volumen de la emigración hacia España no tiene precedentes en la historia de los movimientos poblacionales del país andino[212]. Ecuador ha sido el principal país de origen de la migración latinoamericana asentada en España entre 2001 y 2008 (Ministerio del Interior, 2001a, 2002, 2003a; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004, 2005, 2006, 2007; Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008). De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE), un importante aumento de la población ecuatoriana residente en España se dio entre 1998 y 2003, pasando de 7.046 migrantes a 470.090, respectivamente (OIM, 2008b), incremento sostenido que puede apreciarse con más detalle en el Gráfico 4. Esta población ecuatoriana que llegó a España tenía un nivel educativo medio, una preponderante presencia de mujeres[213] y, producto de las regulaciones migratorias y laborales, se insertó mayoritariamente en el sector servicios y, en menor medida, en la agricultura y la construcción.

[212] A diferencia de olas migratorias anteriores, esta de fines de siglo se caracterizó por la diversidad de destinos geográficos, donde España e Italia se incorporaron a la lista. Este último país europeo pasó de 4.908 inmigrantes de Ecuador en 1998 a 61.953 en 2005, de acuerdo con datos del Instituto Italiano de Estadísticas (ISTAT) y del *Dossier Statistico Immigrazione* Caritas (OIM, 2008). Un factor que propició los nuevos destinos europeos fue el endurecimiento de la política migratoria estadounidense (Gratton, 2005), territorio de tradición migratoria para la comunidad ecuatoriana en el exterior.

[213] Los datos del padrón municipal del INE revelan que desde 1998 a 2008 el porcentaje de mujeres superaba siempre el 50% (OIM, 2011b). Este predominio femenino en los primeros años de la migración ecuatoriana (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2021) se vinculaba con el mercado laboral que demandaba trabajadoras para las tareas de cuidados (niños y ancianos) y de limpieza. Hasta el proceso de regularización español de 2005, el trabajo doméstico fue la vía más “fácil” para acceder a un permiso de trabajo y a la regularización.

Gráfico 4

Crecimiento acumulado de la población ecuatoriana en España en el periodo 1998-2008



Nota. Elaborado a partir de datos del padrón municipal disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE).

En opinión de P. Ponce Leiva (2005, p. 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 oportunidad de "transmigración" hacia otros Estados de Europa pertenecientes al espacio de Schengen; y, 5) el "efecto de arrastre" provocado por las historias migratorias de otros compatriotas, reflejadas en las remesas[214] y en "la imagen de bienestar" proyectada 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 (Izquierdo, López de Lera y Martínez Buján, 2003) o de acceso a la nacionalidad española (Gil Araujo, 2010a; Moreno-Márquez y Álvarez-Román, 2017). Muy especialmente debe prestarse atención a la estructura del mercado de trabajo de España y a la posibilidad de la inmigración ecuatoriana de ingresar a ese país ibérico sin visado hasta el año 2003, asuntos que analizaremos más adelante.

[214] Las remesas que los ecuatorianos enviaron a su país aumentaron de 201 millones en 1993 a 1.604 millones en 2004 (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005, p. 13).

1.2 La emigración ecuatoriana como asunto de política exterior

Siguiendo a Bonilla (2006, pp. 166-167), a lo largo de su historia Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pequeño, "muy débil en el orden internacional", de "condición periférica", sin protagonismo ni iniciativas internacionales importantes y cuyas "agendas son vulnerables". Según el mismo autor, la "inestabilidad y la turbulencia" del contexto político ecuatoriano fue el escenario de producción de su política exterior (Bonilla, 2002, p. 20), dando pie a tener siempre presentes las consideraciones descriptas en el apartado anterior a la hora de analizar la política internacional del país andino. Los sobresaltos económicos y político-institucionales atravesados por Ecuador durante el último lustro del siglo XX y comienzos del XXI marcaron sensiblemente su capacidad de acción externa.

La agenda de política exterior ecuatoriana se había avocado por un siglo y medio al conflicto fronterizo con Perú[215]; además de privilegiar —en orden de importancia— las relaciones bilaterales con Estados Unidos[216] y Colombia[217]. La dimensión, el alcance y la importancia social,

[215] Surgido con la independencia y el nacimiento como repúblicas tanto de Perú como de Ecuador, se extendió durante 168 años —llegando a producirse enfrentamientos armados en 1981 y 1995— hasta la firma del acuerdo de paz entre ambos países en 1998 (Carranza, 2002). La política exterior ecuatoriana y la formación de funcionarias/os de relaciones internacionales en el país andino quedó marcada por el enfrentamiento bilateral (Bonilla, 2006), posicionando a la seguridad nacional como el tópico que recibió mayor atención y recursos durante más de un siglo. Superado el conflicto con Perú, bajo el mandato de Mahuad Witt, las Fuerzas Armadas ecuatorianas sufrieron un recorte de presupuesto (Verdesoto, 2003).

[216] De acuerdo con Ponce Leiva (2006), durante el mandato de Bucaram fue notoria la injerencia de Estados Unidos en asuntos domésticos. Su sucesor, Mahuad Witt, negoció en 1999 el emplazamiento de una base militar estadounidense en la ciudad ecuatoriana de Manta. Mientras el presidente Noboa Bejarano se distanció de las políticas regionales propulsadas por este país norteamericano, manteniéndose al margen o bien dando trazos de autonomía (Bonilla, 2006; Ponce Leiva, 2006). Oponiéndose a ello, la gestión de Gutiérrez reforzó los lazos con Estados Unidos declarándose a favor del Plan Colombia y ofreciendo el territorio ecuatoriano como escenario neutral para posibles negociaciones de paz de ese conflicto. Nina Pacarí Vega, canciller nombrada por Gutiérrez, promovió acciones exteriores contrarias a la afinidad con Estados Unidos como, por ejemplo, el rechazo a la guerra de Irak en 2003 (Ponce Leiva, 2006), lo que determinó su gestión de sólo seis meses en el cargo. Hasta tal punto llegó la alineación con ese país norteamericano que, según Ponce Leiva (2006), Gutiérrez no pronunció queja cuando Estados Unidos hundió barcos ecuatorianos sospechados de llevar drogas e inmigrantes indocumentados en las costas del propio país andino. Si bien Gutiérrez abrió la negociación del TLC con Estados Unidos, Palacio continuó con las tratativas hasta su suspención a causa de la reforma de la ley ecuatoriana de hidrocarburos en 2006, la cual otorgó al país andino mayores ventajas económicas, y no accedió a la condición de Estados Unidos de dar marcha atrás con la norma para retomar las negociaciones. Sucesivamente, el país del norte puso en duda las preferencias arancelarias recibidas por Ecuador gracias a la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su sigla en inglés). La política exterior de Correa fue confrontativa respecto a Estados Unidos. La gestión de su primer canciller, María Fernanda Espinoza, definió cancelar a partir de 2009 el convenio por el uso de la base militar de Manta y poner fin al TLC.

[217] El conflicto interno colombiano ocupó el lugar vacante en la agenda de seguridad ecuatoriana una vez superadas las disputas con Perú. Pacarí Vega estableció un límite a diez kilómetros de la frontera ecuatoriana para las fumigaciones de plantas de coca en el sur del país vecino pautadas por el Plan Colombia. El ministro de relaciones exteriores de Gutiérrez, Patricio Zuquilanda, permitió que en 2004 las fuerzas de seguridad colombianas arrestaran en Quito a un líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y lo trasladaran a Colombia sin intermediación de la justicia ecuatoriana (Ponce Leiva, 2006). Con la asunción de Palacio en el Ejecutivo y del diplomático Antonio Parra Gil, Ecuador exigió a Colombia discontinuar las fumigaciones aéreas porque afectaban a su territorio. En la gestión del canciller, Francisco Carrión Mena, nombrado por Palacio, las tensiones siguieron. Ecuador acusó a Colombia de reiteradas intromisiones en su espacio aéreo, llegando a afirmar que aviones militares habrían disparado contra poblaciones locales. El entonces presidente colombiano, Álvaro Uribe, reconoció la incursión colombiana esgrimiendo que las FARC preparaban ataques desde territorio ecuatoriano. En 2006, en

económica y política del proceso emigratorio ecuatoriano de finales del siglo XX lo convirtieron en un nuevo tema de la agenda exterior del Estado andino en los primeros años del presente milenio[218]. Esto generó un impacto en las relaciones bilaterales con los países de destino de la emigración ecuatoriana, en la estructura institucional diplomática y en el diseño de nuevas herramientas para su tratamiento político. A causa de la emigración masiva de ecuatorianos, a partir de 1999 se potenció el vínculo con la UE y fundamentalmente con España (Bonilla, 2006) e Italia.

La definición de líneas de acción política se vio también influida por los cambios institucionales. Tradicionalmente la política exterior ecuatoriana tuvo una fuerte impronta presidencialista (Hey, 1995; Bonilla, 2002). Si bien los cancilleres no cesaron en su función siempre al unísono que los presidentes (ver Anexo 2), los abruptos cortes de gestión de los mandatarios provocaron reajustes en el área diplomática. Esto impactó en la capacidad para generar agendas propias con temas de mediano y largo plazo, como en la movilidad y circulación de los tomadores de decisión (Bonilla, 2006), cuestión que afectó el tratamiento de los asuntos migratorios, como se analizará más adelante. Como asevera Vallejo (2004), la emigración ecuatoriana no llegó a ser parte de la agenda pública nacional hasta la llegada del nuevo siglo. Como precedente, había sido contemplada en la Ley de Extranjería Nº 1897 (1971) que prometía su restricción "cuando lo exija el interés público" (Artículo 8.1, a), al tiempo que no fue tenida en cuenta en la Ley de Migración Nº 1899 (1971), más que para mencionar su incorporación en los cómputos estadísticos internos. La inclusión del fenómeno emigratorio en el Plan Nacional de Derechos Humanos[219], elaborado en 1998, fue un llamado de atención sobre su incipiente interés en este periodo. Ahí se procuraba:

> Establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros y extranjeras residentes en el país, con especial atención a los derechos de los refugiados y en aplicación de las normas internacionales sobre la materia y establecer políticas de

---

Ecuador se produjeron diversos enfrentamientos con miembros de las FARC y cayeron explosivos militares colombianos. Carrión Mena se posicionó en contra tanto de las FARC como de los planes del gobierno colombiano para combatirlas. Hacia fines de 2006 la tensión bilateral fue reflotada. Uribe afirmó que uno de los líderes de las FARC, Raúl Reyes, se encontraba en territorio ecuatoriano y reanudó las fumigaciones suspendidas durante meses. En 2007, el gobierno de Correa solicitó la intervención de la ONU por causa de las fumigaciones y anunció que demandaría a Colombia ante el Tribunal de La Haya. La canciller Espinoza tuvo que lidiar con incursiones del ejército colombiano que provocaron muertes de ciudadanos ecuatorianos, detenciones de miembros de las FARC y hallazgos de fosas comunes paramilitares en Ecuador.

[218] La seguridad dejó paso a la incursión en Ecuador de asuntos "(…) casi desconocidos para un servicio exterior hiper especializado en Derecho territorial" tales como migración, democracia, derechos dumanos, etc. (Bonilla, 2006, p. 166).

[219] Junto con el alcance de la paz con Perú, este Plan fue uno de los principales logros del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1997 y 1999, a criterio del entonces canciller Ayala Lasso, quien aseguró que con esos resultados "bien puede decirse que el tema internacional fue tratado por todos como una auténtica política de Estado (…)" (Ayala Lasso, 2006, pp. 133). El mismo diplomático destacó que, en su gestión, la Cancillería tuvo un fuerte respaldo del Congreso y, además, se abrió a la socedad civil generando instancias de diálogo que llevaron a que su ministerio estuviese entre las tres instituciones con mayor credibilidad por esos años, junto a la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas (Ayala Lasso, 2006).

> *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 surgió en cumplimiento del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y fue aprobado a través de procesos de consulta entre el Estado y la sociedad civil organizada (Segovia, 2002; Rosenberg, 2005). El Plan, coincidente con el comienzo de una profunda y escarpada crisis económica, fue un punto germinal con el que Ecuador empezó a buscar y (re)diseñar instrumentos que le permitieran tener un accionar internacional de vinculación con sus nacionales en el exterior.

Siguiendo este propósito, en agosto de 1998 se añadió en la nueva Constitución ecuatoriana 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, que tutelaría también a las/os ecuatorianas/os residentes fuera del país. La investigación de Eguiguren (2011) repara en otro indicador muy importante que evidencia la atención que la emigración recibió a nivel nacional en contemporáneo, que fueron los 30 proyectos de ley sobre migración presentados legislativamente sin éxito entre 1998 y 2007.

La intensa salida al exterior de la población ecuatoriana en los albores del 2000, evidenció que Ecuador no contaba con una política migratoria concorde a la nueva realidad[220] (Cortés Maisonave, 2018), obligando 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, p. 401). Durante la presidencia de Noboa Bejarano se sentaron las primeras bases para comenzar a estructurar una política de Estado sobre ese asunto. En 2000 se crearon la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y la Dirección General de Residentes en el Exterior (DGRE), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de promover la protección de los nacionales en el extranjero.

Ese mismo año, Ecuador comenzó a suscribir instrumentos internacionales 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. Siguiendo esa traza, la Ley N° 2000-20 que reformó el código penal ecuatoriano incluyó el tráfico de migrantes como delito.

[220] Este vacío fue ocupado por ONG y asociaciones de migrantes, que obtuvieron un protagonismo como actores (Cortés Maisonave, 2018).

Ya para este momento se había producido la "estampida migratoria" (Ramírez y Ramírez, 2005a, 2005b) afianzando la reconversión de Ecuador de exportador de materias primas a un país exportador de mano de obra (Vallejo, 2004), aunque Álvarez Velasco (2019) afirma que a esa altura ya era ambos al mismo tiempo. Oficialmente para Ecuador las acciones gubernamentales respecto al fenómeno adquirieron "un carácter de Política de Estado"[221] desde 2001 (Arízaga, 2005, p. 25), con la confección del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Este Plan fue elaborado por funcionarios del servicio exterior que por sus labores habían tomado contacto con la emigración ecuatoriana hacia nuevos destinos (Eguiguren, 2011) y planteaba que el Estado ecuatoriano debía hacerse presente ante los emigrantes y ante los gobiernos de los países de destino para velar por los derechos de sus ciudadanos en el extranjero, así como también debía dar un trato "preferencial" a las familias de las/os emigrantes afincadas en territorio ecuatoriano (Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005b).

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 la sureña localidad española de Lorca, en Murcia. Por esta razón la emigración se discutió en las "mesas de diálogo"[222] que en ese momento llevó adelante el gobierno con organizaciones sociales (Borja, 2005). Este incidente también tuvo injerencia en el apuro para terminar de 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.

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

Del peso de la emigración precisamente devino el interés de Ecuador por suscribir en 2001 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares[223]. Otro apoyo a la cuestión migrante se dio un año más tarde cuando, en la 55ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Ecuador promovió la resolución Nº 2002/59 titulada "Protección de los Migrantes y Sus Familias", en cuyo texto se llamaba a que los Estados facilitasen la reunificación familiar, brindasen protección a las familias de los trabajadores migrantes en origen; promoviesen la transferencia rápida de ingresos, bienes

[221] 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.
[222] Las "mesas de diálogo" se organizaron a raíz del levantamiento indígena del 7 de febrero de 2001 (Torres Cevallos, 2005) como puente de comunicación oficial y temporal con organizaciones sociales sobre temas de interés público, de cuyas negociaciones surgirían propuestas de política pública.
[223] Aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 1990.

y pensiones de los migrantes a sus países de origen; brindasen atención a las víctimas de explotación y de trata; sometiesen a juicio a quienes violen las leyes laborales en perjuicio de los trabajadores migrantes, acabasen con la impunidad de quienes cometiesen actos xenófobos y racistas dirigidos a migrantes; e *impidiesen la violación de los Derechos Humanos de migrantes en tránsito en puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de control de la migración* (Rosenberg, 2005). En esa oportunidad la delegación ecuatoriana "(…) propuso el proyecto de resolución, lideró su negociación y condujo los esfuerzos multilaterales que consiguieron que ésta fuese aprobada por unanimidad (…)" (Rosenberg, 2005, p. 80, énfasis propio), liderazgo que demostraba el creciente interés diplomático por el campo migratorio.

En el ámbito nacional, a inicios de 2002 se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, conocido como "Fondo del Migrante", bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este instrumento fue fruto de las "mesas de diálogo" celebradas un año atrás. Sin embargo, este programa no prosperó en los años inmediatos 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 de 1998. Con ello, el Estado ecuatoriano buscaba fortalecer sus competencias exteriores en materia de movilidad humana. Y en ese sentido, desde 2002 también se suscribieron sucesivos acuerdos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM para que este organismo brindase asesoría técnica en temas relativos a los movimientos poblacionales (Benavides Llerena, 2007).

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 a las demandas de sus ciudadanos en el extranjero propulsaron la apertura de consulados ecuatorianos en España e Italia en las ciudades de Génova, Valencia y Murcia y el reforzamiento de las tareas en aquellos sitos en las ciudades de Madrid, Roma y Milán (Borja, 2005).

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

Bajo la gestión de Palacio y su segundo canciller, Francisco Carrión Mena, se llevaron a cabo acciones que centraron a la migración dentro de la agenda diplomática. La principal fue la

inserción de la protección a los emigrantes como uno de los ejes transversales[224] del Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX)[225] 2006-2020. Este programa de orientación a largo plazo de la política internacional ecuatoriana fijó los siguientes lineamientos sobre migraciones: propiciar la protección de los derechos humanos de los migrantes sin importar su condición migratoria; impulsar desde el Estado el tema migratorio dentro de los organismos internacionales y de las agendas bilaterales con los países receptores; velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos[226]; realizar campañas informativas sobre los riesgos de la "emigración ilegal" en los países de destino; coordinar una política pública de apoyo a los emigrantes y sus familias con instituciones estatales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil; desarrollar programas de promoción de "las culturas ecuatorianas" en los países de destino; promover la inversión productiva de remesas en Ecuador; fortalecer los vínculos con las comunidades de ecuatorianos en el exterior; reforzar la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y los consulados para la atención y protección de los ecuatorianos; apoyar la persecución de delitos internacionales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; aplicar la reciprocidad de visados; y desarrollar programas con otros gobiernos e instituciones internacionales para facilitar la inserción social y laboral de los trabajadores inmigrantes en Ecuador (PLANEX 2020, 2006, pp. 30-33).

Continuando ese trazado, en 2006 la cancillería ecuatoriana llevó adelante tratativas con México para que se brindara un trato humanitario y se facilitara la repatriación de los emigrantes ecuatorianos administrativamente irregulares detenidos en ese país durante su tránsito hacia Estados Unidos. Otra acción de protección hacia los migrantes se llevó a cabo luego de numerosas protestas de pasajeros afectados por la quiebra de la aerolínea Air Madrid. Atendiendo los reclamos, el presidente Palacio firmó un decreto autorizando a que el Ministerio de Relaciones Exteriores utilizara un millón de dólares del "Fondo del Migrante", creado en 2002, para subvencionar el transporte aéreo de más de 2.300 ecuatorianos que estaban varados en Ecuador y vivían en España. Los regresos comenzaron a efectivizarse durante el siguiente gobierno y contaron con la colaboración del gobierno de España y de Venezuela, que proveyeron aviones para realizar los traslados. También, antes de finalizar 2006, se comenzó a ejecutar el

[224] Era uno de los ocho tópicos que guiaban la acción internacional del Estado ecuatoriano. Los restantes eran: la soberanía, los derechos humanos, las relaciones económicas, la seguridad, la cultura, la cooperación para el desarrollo y los organismos multilaterales.

[225] Se concertó con representantes de partidos políticos, sectores productivos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación a través de talleres y seminarios realizados entre noviembre del 2005 y julio del 2006.

[226] Para lo que se preveía: incluir un marco normativo e institucional de protección a las familias en Ecuador y facilitación del retorno; realizar gestiones diplomáticas y parlamentarias para hacer respetar los derechos de los migrantes en los países de tránsito; impulsar iniciativas que favorezcan la regularización migratoria y el respeto al reagrupamiento familiar; concertar convenios con países de destino y tránsito para facilitar trámites migratorios; negociar convenios bilaterales o multilaterales en favor de una "gestión eficiente" de la migración y adoptar prácticas para reducir los tiempos de respuesta en trámites migratorios; por último, contribuir a definir y mantener una política migratoria que favorezca el desarrollo de Ecuador (PLANEX 2020, 2006, pp. 31-32).

proyecto de codesarrollo entre las regiones de Cañar (Ecuador) y Murcia (España), como se analizará más adelante.

En las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior votaron por primera vez. Para ello, se empadronaron 143.352 personas en 42 países, de las cuales la mayor cantidad (90.476 electores) fue en España (Ramírez Gallegos, 2018). Las asociaciones de emigrantes ecuatorianos en España habían reclamado desde 2002 el ejercicio de su derecho al sufragio e incluso, en ese entonces, habían presentado una lista de propuestas al presidente Gutiérrez reclamando que intercediese para lograr una mayor protección de sus derechos en ese país (Koller, 2004). El candidato vencedor de los comicios de 2006, Correa, tuvo en cuenta a los emigrantes en su campaña electoral. En la plataforma política del Movimiento Alianza PAÍS se plantearon establecer políticas de retorno para los migrantes (Ramírez y Quezada, 2010) y se recogieron propuestas de los ecuatorianos en el exterior. Uno de los primeros cambios que instituyó el correísmo fue dar representatividad a los migrantes a través de su inclusión como actores en la Asamblea Constituyente y en el órgano legislativo ecuatoriano.

El foco en la migración también se tradujo en la arquitectura institucional. Apenas comenzada la nueva gestión de gobierno, se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) por el Decreto Nº 150 (2007). En ese texto fundacional se aseguraba que: "(...) el problema migratorio debe considerarse como política de Estado y es compromiso del Gobierno Nacional brindar apoyo a la solución del mismo" (Decreto Nº 150, 2007). La SENAMI, entidad adscrita a la Presidencia de la República, se había creado con la misión de atender y proteger a la población migrante y todos los ecuatorianos en el exterior. Entre sus tareas estaba la definición y ejecución de las políticas migratorias con foco en el desarrollo humano y la promoción y coordinación de los actores públicos o privados e instituciones vinculadas con el tema migratorio a nivel nacional. En la práctica se desenvolvió también en la arena internacional y se le encomendó la gestión del "Fondo del Migrante" que antes estaba designado a la Cancillería.

La centralidad de la idea del retorno de los migrantes fue puesta de manifiesto en diversas herramientas políticas. Se insertó en los objetivos del "Plan Nacional de Desarrollo" propuesto por la entonces novel Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para el período 2007-2010. La meta de este instrumento era "alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes" (Plan Nacional Desarrollo 2007-2010, s/p). El retorno se conectaba con la idea de fortalecer la matriz de desarrollo de Ecuador. Otra iniciativa conexa fue el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010), gestionado por la SENAMI. Entre sus objetivos se alentaba: la política migratoria basada en los derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la vinculación de los migrantes con

Ecuador; la permanencia de los ecuatorianos en el país y el "retorno voluntario digno y sostenible" de las personas migrantes; el desarrollo humano de los migrantes, sus familiares y su entorno; la interculturalidad y la construcción de ciudadanía universal[227] (SENAMI, PNDHM 2007-1010, 2007, s/p).

Atendiendo a estos postulados, la SENAMI presentó a inicios de 2008 el "Plan de retorno voluntario, digno, y sostenible" que luego pasó a llamarse "Plan de retorno Bienvenid@s a Casa" y finalmente quedó titulado de forma resumida "Plan Bienvenid@s a Casa" (Moncayo, 2011a). Este Plan aunó un cúmulo de programas para las personas ecuatorianas en el exterior: el programa "Vínculos"; el programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva, conocido como "El Cucayo"; y el programa "Volver a Casa".

La particularidad del gobierno de Correa en lo que respecta a la migración y la política exterior fue la gestión compartida[228] del fenómeno migratorio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la SENAMI. Si bien este último organismo tenía preponderancia a nivel nacional, también tuvo un importante desempeño a nivel internacional con la atención de migrantes ecuatorianos a través de las "casas ecuatorianas"[229] establecidas en 2008 en Nueva York (Estados Unidos) y Madrid (España). Esto provocó algunos solapamientos que se analizarán hacia el final de este trabajo.

En resumen, la inclusión de la migración en la política exterior ecuatoriana fue creciendo de manera escalonada acompañando el aumento cuantitativo del fenómeno emigratorio y la mayor demanda que el servicio diplomático tenía de sus ciudadanas/os en el exterior. Dentro del período estudiado, Ecuador incorporó progresivamente desde 1998 la emigración como cuestión política en la agenda del Estado. El fortalecimiento tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como de sus acciones diplomáticas para atender la temática migratoria y la creación de organismos internos con acción internacional, pusieron de manifiesto el creciente interés del Estado ecuatoriano para posicionar su visión sobre la cuestión migratoria en los ámbitos donde ésta se discutía dentro y fuera de sus fronteras.

[227] Esta categoría jurídico-política se refería a la libre movilidad humana, el fin progresivo del estatus de extranjero y la defensa de los derechos humanos de los migrantes (Castaño Flores, 2022).
[228] Luego de la crisis económica y financiera de 2008, a la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores y la SENAMI se añadió la de la Defensoría del pueblo a través de sus delegaciones en el exterior.
[229] Con los años se agregaron otras representaciones en Londres (Reino Unido) en 2010 y Milán (Italia) en 2014.

PARTE III. LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UE HACIA ESPAÑA Y ECUADOR: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS BILATERALES

CAPÍTULO 6. LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE: EXTERNALIZANDO EL CONTROL MIGRATORIO A TRAVÉS DE FONDOS FINANCIEROS E INSUMOS COMUNITARIOS

Desde su inclusión como tema de interés común en 1985, en el marco comunitario, las migraciones extracomunitarias han sido concebidas y abordadas como un asunto de seguridad. Paralelamente, el proceso de construcción del espacio de "libertad, seguridad y justicia" realzó cosmovisiones favorables al impulso de prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. El orden internacional delineado a partir del fin de la Guerra Fría reforzó la problematización de los movimientos poblacionales Sur-Norte desde la óptica de la seguridad[230]. En este contexto, la *gestión migratoria* se fue configurando como *matriz política* para el tratamiento de las migraciones en la UE, posibilitando la externalización del control migratorio comunitario hacia los países de destino, tránsito y origen migratorio, subsumiendo dentro de ello a las políticas de seguridad y de desarrollo.

A partir de estas constataciones, en este capítulo se analiza el proceso de externalización del control migratorio comunitario hacia América Latina y el Caribe, atendiendo especialmente a Ecuador, a través de los cuatro presupuestos de *gestión migratoria* de la UE establecidos entre 2001 y 2008: la línea presupuestaria B7 (2001-2003); el programa AENEAS (2004-2006); y los primeros años del programa TPMA (2007-2013) y del programa "Solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID) (2007-2013). Adicionalmente, se revisan los *Regional Strategy Papers*, *Country Strategy Papers* y Perfiles Migratorios, creados por la UE, como insumos que hacen parte de su estrategia de control migratorio.

1. Hacia nuevas concepciones de seguridad: el paradigma de la gestión migratoria[231]

Conforme la UE fue delineando el espacio común de "libertad, seguridad y justicia" para los "ciudadanos comunitarios", las políticas para los "no comunitarios" corrieron por el carril opuesto, quedando entrampadas en el eje de seguridad. La seguridad se tornó una herramienta que utilizó la UE para (re)construir lo comunitario y extracomunitario (Santi Pereyra, 2021). El fin de la Guerra Fría sirvió de base para establecer un discurso coordinativo (*coordinative discourse*)

[230] Reflejado en la ampliación de la agenda de investigación de los estudios sobre seguridad en Europa. Varias de las llamadas "escuelas de seguridad" tomaron 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 otras (Estévez Rodríguez, 2013; González Navas, 2013).

[231] El punto 1 y 2 (a excepción del 2.5) se basan en un estudio propio pero más extenso en cobertura geográfica y temporal (2001-2020): Santi, Silvana (2022) "Externalizing EU 'migration management matrix' to Latin America and the Caribbean", *Estudios Fronterizos*, Vol. 23, Nº e109.

(Schmidt, 2011a, 2026) entre los actores políticos del ámbito comunitario, encuadrando las migraciones extracomunitarias como una amenaza que daba sentido a las medidas políticas securitarias. En el preludio de la puesta en marcha de la UE como tal, la llamada "crisis migratoria" vinculada a la caída del muro de Berlín operó como hecho legitimador para problematizar las migraciones Este-Oeste y Sur-Norte como un asunto de seguridad (Santi, 2011). La idea de un posible aluvión de migrantes hacia Europa fue un factor aglutinador para blindar las fronteras exteriores y así reforzar la cooperación entre los países miembros y poner el foco en el control de las migraciones (Brochmann, 1999). En efecto, el discurso político acerca de una "presión migratoria" sobre las fronteras exteriores cobró fuerza en ese momento (Santi, 2011) y dio forma al modo en que el tema migratorio se incorporó dentro de la agenda comunitaria: pasó de ser un asunto a un problema a resolver.

Con esa mirada las líneas directrices de la política migratoria comunitaria, sentadas a partir de 1985, marcaron un horizonte conjunto entre 1991 y 1992. Esta afirmación se apoya en lo expuesto por dos documentos oficiales de esos años, que luego fueron retomados en los postulados de la presidencia austríaca de la UE de 1998, y que son imprescindibles para desentrañar la construcción de las políticas sobre migraciones extracomunitarias hasta la actualidad. Exponiendo preocupación, la Comisión de las Comunidades Europeas expresó la necesidad de un "enfoque *global* del *problema*"[232] migratorio, teniendo presente que "(…) lo que hace un país puede afectar la situación en los otros", para lo cual se esbozaron tres propuestas principales orientadas a: "tomar acción sobre las *presiones migratorias*", "*controlar* los flujos migratorios" y "reforzar las políticas de *integración* en beneficio de los inmigrantes *legales*" (SEC[1991] 1855 final, pp. 2-3, énfasis añadido). En esa coyuntura se definió la dirección que tomaron las políticas comunitarias desde ese momento: actuar de manera coordinada combinando la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992).

Es en este marco que la seguridad se coló tempranamente en el campo de las migraciones de la UE a través de la idea de *migration management* o *gestión migratoria* en la que se aunaron una multiplicidad de disímiles categorías bajo el hilo conductor del control migratorio (Santi Pereyra, 2021). 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; se vincula a una serie de prácticas que actualmente forman parte de las políticas migratorias y que son promovidas por instituciones que abogan por esta línea; y se refiere a un conjunto de discursos y nuevas narrativas acerca de lo que la migración es y cómo debe ser abordada.

[232] 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), después de un "enfoque global de la migración" (2005) y más recientemente de un "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo" (2008) hasta hoy.

Se debe remarcar que la *gestión migratoria* implica un menú de políticas que se promueven y se aplican a las migraciones en el mundo y que se ha extendido hacia distintos países, los cuales han adaptado la *gestión migratoria* a diferentes escenarios, en los que se ha variado su intensidad según las necesidades y ha adquirido especificidades locales/nacionales/regionales, aunque siempre guardando una estrecha relación con el control migratorio como punto de partida (Santi Pereyra, 2021). Es decir, la *gestión migratoria* toma diferentes direcciones y énfasis de control de acuerdo con el actor y la geografía en la que se implemente. En el caso concreto de la UE, la temprana adopción del paradigma de la *gestión migratoria* como idea programática revela que el control diferenciado 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*][233] (COM[1994] 23 final, punto 70, énfasis añadido).

Este extracto puede ser interpretado como expresión de lo que se denomina como la fase de problematización en la *construcción discursiva de los problemas políticos*, porque es aquí donde adquieren su forma y significado, creando constructos que tienen consecuencias de largo alcance (Barbehön, Münch y Lamping, 2017) que conllevan efectos simbólicos y materiales. En esa idea de *gestión migratoria* 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", es decir como una amenaza (Santi Pereyra, 2021). 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 comunitarios sobre la migración y sirve para legitimar el control migratorio. Estas categorías dicotómicas sustentan las visiones que construyen la "inseguridad" como proveniente de fuera del territorio de la UE (Gil Araujo, 2002; Bigo, 2014).

Dicho documento de la UE donde se mencionaba al *migration management* fue elaborado con anterioridad a la reunión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) en El Cairo (1994), en la cual se posicionó a nivel global a la *gestión migratoria* de la mano del desarrollo. Las ideas políticas circulantes en ese evento coincidían con las gestadas en el ámbito europeo acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo en base al interés regional. Por eso, la CIPD/1994 fue otro momento crucial del *discurso*

[233] 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 resultaban complementarias.

coordinativo sobre migración y desarrollo. El encuentro convocó políticos, funcionarios internacionales, expertos y activistas. Es decir, individuos y grupos involucrados en la creación, elaboración y justificación tanto de la *policy* como de las ideas programáticas (Schmidt, 2008). La propuesta[234] que desde Europa se llevó a la CIPD/1994, en colaboración con otros países del Norte, apuntaba a propiciar mecanismos para el "desarrollo" de los países de emigración por medio de una agenda política liberal[235] 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, p. 6, énfasis añadido).

El establecimiento de una cooperación desigual[236] con otros Estados dentro y fuera de la región fue la clave del éxito de la noción de *gestión migratoria de la UE*. Los planteos comunitarios eran similares a los de Bimal Ghosh, entonces consultor *senior* de la OIM y según Geiger y Pécoud (2010) creador de la idea de *migration management* en 1993[237]. En este punto es necesario prestar atención al proceso interactivo de las ideas: cómo circulan entre los actores políticos considerando la estructura (lo que se dice, dónde y cómo) y la agencia (quién dijo qué a quién) (Schmidt, 2008, 2011b). Ghosh mencionaba la necesidad de una "apertura regulada" para posibilitar una "migración ordenada", señalando que las políticas migratorias habían quedado desfasadas en relación a las características actuales del fenómeno:

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

---

[234] Resultado de la Conferencia Europea de Población de 1993 en la que participaron 39 Estados europeos, Estados Unidos, Israel y Canadá.

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

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

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

Esta recomendación recuperaba el espíritu de la "gobernabilidad global", en la que se abogaba por un "orden migratorio" que implicase una "responsabilidad compartida"[238] entre países y regiones ceñida a lo "productivo", calificativo que luego se replicó en las miradas sobre la migración y el desarrollo. La "responsabilidad compartida" entre Estados desiguales apelaba a coincidir en una visión sobre cuáles eran los flujos migratorios productivos/no productivos, cómo colaborar para controlarlos y qué papel asumir en la *cadena de control migratorio*. En suma, las ideas de *gestión migratoria* que se manejaban en la UE, la CIPD/1994 y en la OIM, por medio de los aportes de Ghosh, confluían en la visión de abrir/controlar las migraciones según el interés.

En este marco, no se puede obviar el modo en que las instituciones abren las puertas del *policy-making* a los académicos y/o intelectuales y a las nuevas ideas políticas (Mehta, 2011). Los lugares donde transitan las ideas son un factor central para que éstas tengan la posibilidad de ser incorporadas por las instituciones, las agendas políticas y las políticas públicas. La visión de Ghosh como *policy-maker* por entonces tenía acceso a las altas esferas de decisión de los gobiernos europeos y de los organismos internacionales. Atendiendo a la importancia que tienen los discursos de acuerdo al espacio de enunciación y los ámbitos donde se comparten, cabe destacar que el entonces presidente de la Comisión Europea (1985-1994), Jacques Delors, fue uno de los veintiocho miembros de la *Commission on Global Governance* (1992-1994), en la cual Ghosh sistematizó[239] su propuesta de *migration management* para hacer frente a los movimientos internacionales de población. Este es un ejemplo puntual que da cuenta del rol protagónico de las instituciones en el "mercado de ideas", en su fabricación y diseminación como paradigmas de políticas o conocimiento especializado (Garcé, 2015, p. 207). La *gestión migratoria* con su propuesta de "apertura regulada" argumentaba en favor de la migración y la seguridad, como respaldaba el mismo consultor *senior* de la OIM refiriéndose a los casos de Italia, Grecia y España:

> (…) 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, p. 111, énfasis añadido).

Esta cita referida al rol de los países del sur europeo aporta más pistas sobre la construcción distintiva de la *gestión migratoria* dentro de la UE, donde el concepto de frontera toma una importancia inusitada para particularizar una visión regional que tensiona el vínculo entre las

---

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

[239] Ver, Geiger y Pécoud (2010).

fronteras estatales y la perimetral del bloque. Esto da lugar a que se realce el papel de los países-frontera de la UE, como España, y a que las fronteras trasmuten de un elemento condicional a uno condicionante a la hora de integrar el proyecto regional[240]. 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, p. 92, énfasis original). Por ello resulta determinante rescatar a las fronteras como un estratégico lugar teórico-empírico (Ribas Mateos, 2011). En la actualidad, la integración europea ha profundizado la importancia otorgada a las fronteras y ha complejizado sus funciones en aras de la construcción de su *gestión migratoria*, como se señalará más adelante.

Las fronteras interiores y las fronteras exteriores se consumaron en el espacio de "libertad, seguridad y justicia" refrendado con el Tratado de Ámsterdam (1997). Al abordar estas tres dimensiones, este Tratado aplicó la "libertad" al ámbito interior de la UE, pero reservada para quienes cumpliesen las reglas de movilidad legítimadas por ese espacio; la "seguridad" interna estaba directamente emparentada con la "seguridad" de las fronteras exteriores; y la "justicia" dentro del ámbito migratorio estaba arraigada a una coordinación judicial y policial para hacer frente a la responsabilidad conjunta de vigilar el espacio común. Estos tres conceptos yacían bajo un mismo parangón, como explicaba el Plan de acción sobre el tema presentado durante la presidencia austríaca de la UE, a finales de 1998:

> (…) todo plan de acción (…) debe plasmar el enfoque y la filosofía generales inherentes al *concepto de 'espacio de libertad, seguridad y justicia'*. En la práctica (...) la *libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro* (...). *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).
>
> (...) 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

[240] La adaptación normativa a los parámetros de la UE es una exigencia para los países que quieran adherir al bloque de integración. En este caso, ejemplos de estas exigencias fueron los requisitos de controles migratorios y fronterizos pedidos a los países candidatos Europa del Este. A causa de estos resguardos, recién en 2024, Rumanía y Bulgaría pudieron incorporarse de modo parcial al espacio Schengen, habilitando la libre movilidad a ciudadanas/os de los Estados parte por sus fronteras aéreas y marítimas, pero no por aquellas terrestres. Para completar este proceso, deberán tomar las medidas respaldadas en una declaración de compromiso que firmaron para intensificar su "lucha contra la inmigración ilegal".

> *interdependencia* entre los distintos aspectos de este objetivo general (…) (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección A, punto 25, énfasis añadido).

Las migraciones internacionales presentadas junto con la lucha contra la delincuencia como si se tratasen de una amenaza que era necesario cercar, fundamentaban y legitimaban las prácticas de control fronterizo de la UE. Tratar así a las migraciones era funcional a la creación de una narrativa afín a la elaboración y aplicación de políticas securitarias en el área. Deliberadamente se 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, p. 4).

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

Esto quedaba ejemplificado en el "Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo"[241] presentado por Austria a mediados de 1998 durante su primera presidencia de la UE. Algunas investigaciones ya resaltaron la importancia de esta propuesta austríaca en el campo migratorio (ver Gil Araujo, 2001, 2003, 2006b; Hyndman y Mountz, 2008) que a juicio de Terrón i Cusí (2001, p. 28), funcionaria española en 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;

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

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

Esta vigilancia de la movilidad dividida por etapas implicaba la externalización del control migratorio y de la *gestión migratoria* de la UE, estableciendo responsabilidades diferenciadas para los países de origen, de tránsito y de destino migratorio. Para ello, el mismo documento de la presidencia austríaca de la UE delineaba una estrategia migratoria apoyada en la teoría de círculos concéntricos. Esta rama que intentaba explicar el nivel de integración de la UE, según Vieira Posada (2005) suponía la existencia de espacios territoriales imbricados que tenían como centro los compromisos integracionistas —el acervo político comunitario y el mercado único— en los que participan los Estados miembros; alrededor de ellos se ubicaban los países externos a la UE que eran territorialmente más próximos; y más alejados se encontraban otros círculos de Estados restringidos a cooperaciones puntuales. Basado en ello, la propuesta austríaca intentaba edificar la cooperación migratoria entre países desiguales, fundamentando el accionar en:

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

Aunque no es explícito, en el último grupo podía ubicarse a Latinoamérica[242], donde se cohesionaban políticas de cooperación y desarrollo con el control de las corrientes migratorias. Este documento además aconsejaba que se aplicasen las normas Schengen a los países del

[242] Probablemente, América Latina no aparecía porque hacia 1998 no era una región de importancia en cuanto al origen de los flujos migratorios. Hacia 1997, sólo la migración proveniente del Magreb en la UE de los seis (Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Holanda y España) alcanzaba 2.262.200 personas, mientras que en el año 2000 la población 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).

segundo círculo (candidatos del Este europeo) como condición para su ingreso a la UE y proponía que para los Estados del tercer círculo se ejerciesen presiones a través de las relaciones comerciales y de 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 de las políticas comunitarias tenía relación con las ideas de confín y de *soberanía de la seguridad* que se explicaron anteriormente y que se materializaban gracias a la externalización del control migratorio, asuntos sobre los que se profundizará en las próximas páginas ahondando en el caso de Latinoamérica y puntualmente en el de Ecuador.

2. Desentrañando la *matriz de gestión migratoria de la UE*

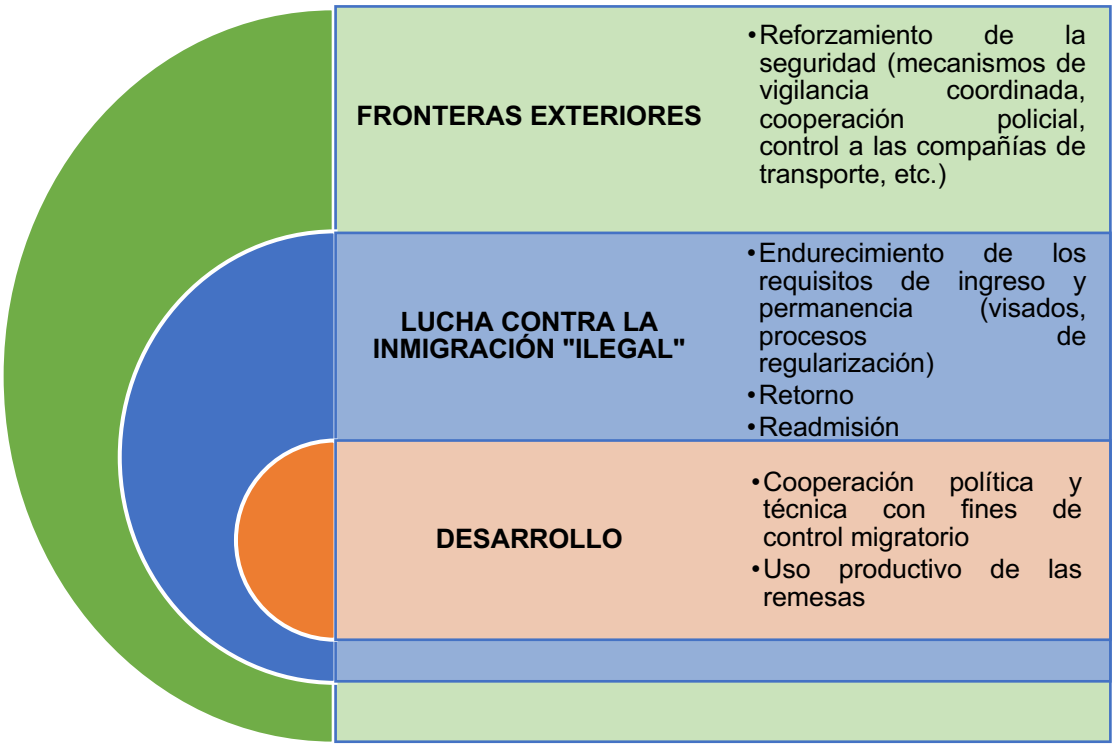
La *gestión migratoria* como propuesta de la UE se sistematizó años después de su conceptualización original de 1994, en la que raudamente apuntaba a un control de tipo maleable y selectivo. Recién tomó una forma más contundente en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó[243] efectivamente el tratamiento político de las migraciones externas a la UE. Siguiendo la traza del documento de la presidencia austríaca, en Tampere se determinaron los alcances de la *gestión migratoria* como enfoque global que debía abordar los flujos en "todas sus etapas" con una "estrecha cooperación con países de origen y de tránsito", con miras "a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen", por lo que se solicitaba fortalecer "la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros", incluyendo a los países candidatos a integrarse en la UE (Consejo Europeo de Tampere, 1999, punto 22, 23, 24). Uniendo la gestión migratoria con los procesos de europeización y externalización, se instituía que los propios Estados miembros y los candidatos a la amplicación europeizasen sus controles y llevasen las prácticas de control migratorio más allá de las fronteras de la UE. Esto impulsó con el tiempo la creación de una *cadena de control migratorio* que comprometía en acciones de cooperación (desigual) a una red de actores públicos y privados en países de origen-tránsito-destino, los cuales se retroalimentaban de la agenda político-migratoria comunitaria (Santi Pereyra, 2022). No obstante, no se trataba de una imposición vertical de los intereses de la UE en la agenda política de esta cadena de actores implicados, sino que de manera difusa mediante la colaboración política y técnica y los conocimientos expertos se diseminaban ideas políticas sobre control migratorio en lugares de tránsito y origen migratorio. La reunión del Consejo Europeo de Tampere fue un hito en el camino de la *gestión migratoria de la UE* como idea programática, que como especifica Campbell (2002, p. 28) es la que facilita el *policy making* pormenorizando el modo en el cual resolver asuntos previamente definidos como "problemas" políticos.

[243] Un año antes, el Tratado de Ámsterdam (1997) había trasladado las migraciones y el asilo al primer pilar de la UE, donde confluían los intereses prioritarios del bloque. Con esta decisión, todo lo que se había trabajado intergubernamentalmente sobre el tema se incorporó en el ordenamiento jurídico de la UE hasta el Tratado de Lisboa (2007), cuando la organización por pilares dejó de estar vigente.

A partir de Tampere se configuró lo que llamé la *matriz de gestión migratoria de la UE*[244] (ver Gráfico 5), una forma de concebir y actuar políticamente sobre el control y la contención de los movimientos poblacionales extracomunitarios, que está diseñada para trasponerse gradualmente en las estructuras institucionales de los países miembros y trasladarse a través de instrumentos de política exterior a los terceros países (Santi Pereyra, 2021). Esta *matriz de gestión migratoria de la UE* comprende tres ejes: fronteras exteriores, lucha contra la llamada migración "ilegal" y desarrollo. En los capítulos posteriores se analizará su aplicación al tratamiento político de las migraciones entre España y Ecuador.

Gráfico 5

Matriz de gestión migratoria de la UE hacia los terceros países



Nota. Santi Pereyra (2021, 2022) en base a información del Consejo Europeo de Tampere de 1999.

En una suerte de dialéctica, los países miembros confeccionan y negocian estas directrices[245], las elevan al acervo de la UE y (re)producen una (re)legitimación del temario migratorio que se

[244] Se alude al término "matriz" porque actúa como un ideario programático que da forma e impacta en la confección de las políticas migratorias de los países miembros de la UE y puede rastrearse en el abordaje político-migratorio hacia los terceros países.
[245] Muchas veces esto se produce en instancias previas y fuera del ámbito comunitario vinculante, como en el caso de las IGC.

inserta luego en cada agenda exterior propia y del conjunto (Santi Pereyra, 2021). Este fenómeno que primero impacta en los países miembros y luego en los terceros países puede entenderse como lo que Buckel, Georgi, Kannankulam y Wissel, (2017, p. 15) denominan una "doble externalización" de los controles migratorios comunitarios, pero tambien puede ser leido como un doble y simultáneo proceso de europeización y externalización del control migratorio de la UE hacia Estados no comunitarios (Boswell, 2003). La europeización y la externalización de los controles migratorios son la base del funcionamiento de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Y producen nuevas formas de *international migration relations* (Geddes, 2005, p. 791).

La externalización ha hecho que las fronteras sean omnipresentes, ampliando el alcance del control espacial e institucional (Faist, 2019), como muestra el caso de las políticas migratorias de la UE (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006; Menjívar, 2014). Esta externalización ha involucrado 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 para permitir ejercer un "control a larga distancia" (Brochmann, 1999, pp. 12-23) o lo que Zolberg (1999) llama mecanismos de "control remoto". Con una orientación similar, Bigo (2001) y Bigo y Guild (2005) refieren a políticas de "vigilancia remota" (*remote policing*) o "vigilancia a 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*). Tal como avizora 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 ámbito internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por medio de la idea de *gestión migratoria* es una forma de matizar sus efectos represivos y asimétricos. El "enfoque global" de las migraciones pregonado por la UE buscaba potenciar su liderazgo en el escenario internacional, sobre todo en sus relaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, replicando lo que ya había sido adelantado con la idea de los círculos concéntricos:

> Los *avances* que introduce el Tratado de Ámsterdam *potenciarán* asimismo *el papel de la Unión como actor y participante en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales*. Como consecuencia de ello y a partir del diálogo ya iniciado en materia de *cooperación* en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior *con un número cada vez mayor de terceros países, organizaciones y organismos internacionales* por ejemplo, Interpol, (...) ACNUR, el Consejo de Europa, el G8 y la (...) OCDE, *cabe esperar que esta vertiente externa de la actuación de la Unión asuma una nueva dimensión más*

> *exigente*. (...) la *comunitarización* de los asuntos relacionados con el asilo, la *inmigración* y la cooperación judicial en material civil *permitirá a la Comunidad* (…) *influir a escala internacional en estos asuntos* (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección E, punto 22, énfasis añadido).

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

La hoja de ruta de esta construcción de poder interno que debía proyectarse a nivel internacional fue sintetizada en tres objetivos 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, p. 6, énfasis añadido).

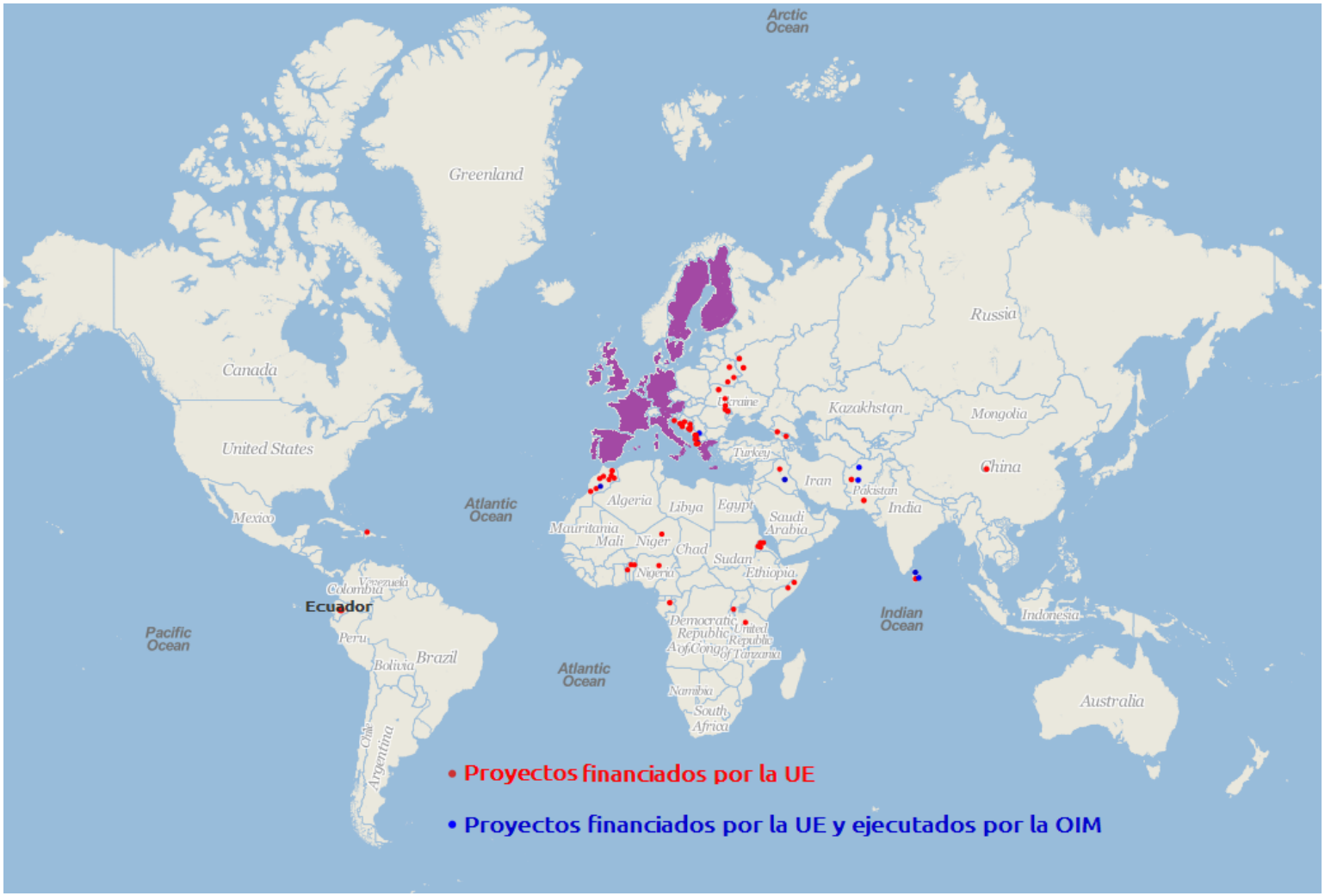
En aras de hacer efectiva esta estrategia, la Comisión Europea planteó la necesidad de un método global y coordinado de gestión de las migraciones que se aplicase en cada Estado y que contemplase el nexo entre la política exterior y el desarrollo (COM[2001] 387 final), interconexión que ya se había proyectado oficialmente en 1992, como se recalcó anteriormente. Esta directriz como guía para la toma de decisiones, la intención de la UE por proyectarse como un actor internacional consolidado, la idea de extender su poder por medio de círculos concéntricos, más la estructuración de una *matriz de gestión migratoria*, configuraban procesos interrelacionados que se ilustrarán en el siguiente mapa (Figura 1).

2.1 Líneas presupuestarias B7

Producto del “enfoque global” sobre las migraciones, la UE estableció en 2001 la línea presupuestaria B7-667 dedicada a establecer lazos de cooperación con terceros países de origen y tránsito por medio de proyectos de gestión migratoria. Esta iniciativa fue la más importante en este ámbito y se desarrolló por fuera del marco de programación de la ayuda exterior. Los proyectos de *gestión migratoria* financiados por la UE, incluso los ejecutados por otro actor global como la OIM, trasladaban los intereses comunitarios en materia migratoria a los países de origen y tránsito. Durante la fase piloto que duró tres años se privilegiaron los proyectos “innovadores” y se contó con 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). Pero también otras líneas presupuestarias B7 desarrollaron proyectos en esta esfera. La Figura 1 debajo está confeccionada en base a las líneas presupuestarias B7-54, B7-300, B7-520, B7-701, B7-667, B7-6120, Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y PESC, que recogen iniciativas de *gestión migratoria* en terceros países proyectadas por la UE entre los años 2001 y 2003 (ver COM[2002] 703 final).

Figura 1

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



Nota. Santi (2021, 2022).

El mapa demuestra que el confín de la UE se extiende 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 (Santi Pereyra, 2021). Las políticas de externalización reflejan asimetrías de poder político (Faist, 2019), cuyas relaciones de desigualdad producen geografías del control (Stock, Üstübici y Schultz, 2019) y eso se evidencia con fuerza en la Figura 1. Los controles de inmigración así incorporados hablan de una hegemonía que hace posible esa refronterización (*re-bordering*), la cual implica a su vez un proceso de transformación estatal (Buckel, Georgi, Kannankulam y Wissel, 2017). Este fenómeno también se refuerza mediante la asociación con otros organismos internacionales para llevar adelante las acciones de *gestión migratoria*, en este caso la OIM, que podrían eximir a los Estados de responsabilidades de derechos humanos al no ser ellos los ejecutores directos[246].

En el mapa se aprecia la externalización de la *gestión migratoria de la UE* en gran parte del Sur Global. La aplicación de estas políticas en los países del Este europeo, en los de la cuenca del Mediterráneo y en los de África conformaron un escenario previo al interés que luego sobrevendría con mayor intensidad hacia Estados asiáticos y latinoamericanos. La región de América Latina y el Caribe tuvo dos proyectos: uno en República Dominicana y otro en 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[247]. En el caso de Ecuador, la UE destinó 1 millón de euros de la partida económica B7-701 para el proyecto “Estrategias y acciones para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y de sus familias y víctimas de la trata de seres humanos”[248]. Uno de sus resultados fue una guía[249] para advertir de los peligros de la inmigración irregular y las ventajas de la regular. Desde ese momento, Ecuador comenzará a recibir cada vez mayor atención como receptor de proyectos de *gestión migratoria* financiados por la UE.

[246] Como ejemplo concreto, en 2001 por intermedio de la OIM la UE destinó 130.384 euros de la partida B7-667 para incrementar el “retorno voluntario” hacia Irak, aunque las condiciones fuesen inestables en los momentos previos al conflicto bélico de 2003.
[247] Pero ¿por qué ocuparse de un flujo migratorio limítrofe? Comenzar a alentar el control de la migración entre terceros países fue una prueba piloto para contener los posibles desplazamientos hacia Europa. Con los años, este enfoque germinaría como una forma amplificada de la gestión migratoria, convirtiéndose en una tendencia en las políticas migratorias de la UE en la actualidad (Santi Pereyra, 2022). En ese entonces, también República Dominicana pertenecía al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), con el que la UE acababa de firmar el Acuerdo de Cotonú (2000) —vigente hasta 2020— que incluía una cláusula sobre readmisión de “inmigrantes ilegales”.
[248] Esta incursión en Ecuador estuvo enmarcada en la línea comunitaria sobre “Desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de derecho en derechos humanos y libertades fundamentales”, que estaba en sintonía con lo propuesto por Europa en la CIPD/1994.
[249] Elaborada por la ONG italiana ALISEI y la ONG ecuatoriana FEPP en 2003.

2.2 Programa AENEAS

A la línea presupuestaria B7 le sucedió el programa AENEAS, en 2004, orientado a la asistencia técnica y financiera de los terceros países en las áreas de migración y asilo. Su objetivo era apoyar la *gestión migratoria* llevada adelante *por* los países extracomunitarios. Esto traducía un cambio de estrategia del bloque comunitario: ya no se trataba de planificar proyectos simplemente *hacia* los terceros países sino *con* ellos. Se establecía así una "asociación" que reforzaba el vínculo de la migración con la política exterior:

> La política de la UE debería aspirar a *ayudar* a terceros países, en forma de *plena asociación —utilizando* si procede los *fondos comunitarios* existentes—, en sus esfuerzos por *mejorar su capacidad de gestión de la migración* y de protección de los refugiados, *prevenir y combatir la inmigración ilegal*, informar sobre los canales legales de migración, (...) *crear capacidad de control de fronteras*, mejorar la *seguridad de los documentos* y abordar el *problema del retorno* (Anexo I-Programa de La Haya, Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2004, p. 20, énfasis añadido).

La "asociación" entre la UE y los terceros países implicaba construir un *frame* desde el cual pensar la migración y su control, financiando en los países extracomunitarios mecanismos para vehiculizar concepciones sobre las políticas y las prácticas de *gestión migratoria de la UE*, como la *creación de capacidades* o *capacity-building* mencionada, que no es otra cosa que transferencia de conocimientos[250]. Por ello, la estrategia exterior comunitaria necesitaba articularse con redes de actores, tal como se dejaba registro en un documento oficial: "el programa AENEAS ha suscitado una mayor participación (aunque sigue siendo limitada) de parte de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de los países terceros y de los Estados miembros de la UE" (COM[2006] 26 final, p. 7)

Si bien este programa de tres años[251] estaba encaminado a la *gestión migratoria* en las regiones de África y Asia, donde se concentraba el "enfoque global" de la migración de la UE[252], también se desplegaron algunas acciones en el área latinoamericana. La "migración legal" fue la línea de trabajo de AENEAS bajo la cual se desarrollaron proyectos que especificaban su atención a los países andinos, Argentina y Uruguay. Esta línea contaba con tres millones de euros de financiamiento y tenía como misión apoyar el diálogo interregional de la UE con América Latina y el Caribe, así como promover actividades relativas al uso eficiente de las remesas para el desarrollo y el impulso de sistemas de recolección de datos sobre los flujos migratorios

---

[250] Suele encauzarse por medio de cursos, adiestramientos, talleres, capacitaciones, etc. dirigidos a actores públicos o privados con incidencia en las políticas públicas.
[251] Originalmente estaba pautado hasta 2008, pero su duración se redujo para hacerlo coincidir con la conclusión del marco financiero de la UE a finales de 2006 (COM[2006] 26 final). Su presupuesto, por ende, fue reducido de 250 millones de euros a 120 millones de euros.
[252] Ver Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2005), Anexo I.

(COM[2006] 26 final, Annex II). Esto se siguió al pie de la letra en los proyectos AENEAS que involucraron a Ecuador.

Entre 2004 y 2006, del total de 107 proyectos AENEAS sólo seis se concretaron en los países de América Latina, de los cuales dos tuvieron su campo de aplicación en Ecuador. El primer[253] proyecto se trataba de un modelo de optimización del uso de las remesas, direccionado a la población migrante ecuatoriana residente en España. Bajo la etiqueta de migración y desarrollo se proponía que las remesas sirviesen a la generación de auto-empleo y de proyectos de desarrollo social en Ecuador. Dentro de las actividades se planeaba una campaña de difusión entre la población ecuatoriana en España que fomentase el uso del modelo, dirigida especialmente a los jóvenes y a los familiares de los inmigrantes para "(...) prevenir la migración ilegal y favorecer la inversión en el país" (European Commission/EuropeAid, 2007, p. 103). Es decir, se proyectaba socializar las remesas entre la comunidad ecuatoriana como mecanismo potenciador del control migratorio y de la inversión de los recursos privados en el país origen. El segundo[254] establecía un observatorio colombo-ecuatoriano sobre migraciones. Bajo el sector de *gestión migratoria*, sus objetivos eran incidir en las políticas públicas de derechos humanos y de desarrollo en Colombia y Ecuador y contribuir al fortalecimiento de las relaciones colombo-ecuatorianas en materia migratoria. Entre las actividades se pautaba la promoción del debate público sobre políticas migratorias y el patrocinio de iniciativas locales de desarrollo en municipios de alto impacto migratorio en estos países. Coincidentemente, Ecuador y Colombia eran las principales nacionalidades de origen de la migración latinoamericana en España entre los años 2001 y 2008 (Ministerio del Interior, 2001a, 2002a, 2003a; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2004, 2005, 2006, 2007; Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008) y las únicas de la región sobre las que en ese tiempo se producían retornos forzosos desde la UE.

La perspectiva de financiamiento comunitaria hacia las migraciones y el asilo en los países de origen migratorio pasó discursivamente de la "asistencia" planteada en el programa AENEAS al "apoyo" a partir de las acciones externas desplegadas desde 2006. Esto reforzaba la estrategia de la UE de incidir *desde adentro* de los países de emigración en vez de *desde afuera*. Ese año, las herramientas comunitarias de cooperación al desarrollo reforzaron la *matriz de gestión migratoria de la UE* e impulsaron la externalización del control migratorio en los terceros países

[253] Titulado "Model for the optimization of immigrant remittances: Trans-national network actions to improve remittance use" (MIGR/2006/120-130), fue ejecutado entre 2006 y 2008 por la Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado. Su presupuesto total fue de 942.152 euros, de los cuales la Comisión Europea solventó casi el 80 por ciento.

[254] Titulado "Colombian-Ecuadorian Migration Monitoring Service (SCEM). Establishing a Colombo Ecuadorian Observatory of International Migration and strengthen relevant policies, and preventive actions concerning migration (OCEMI)" (MIGR/2006/120-228), fue ejecutado entre 2006 y 2009 por la Fundación Esperanza por un Retorno Seguro y la Asociación para Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria (ALISEI). Su presupuesto total fue de 2.430.587 euros, de los cuales la Comisión Europea solventó el 80 por ciento.

de la región latinoamericana, especialmente en Ecuador, como se verá seguidamente.

2.3 Programa TPMA

Con el establecimiento del Instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) (Reglamento [CE] Nº 1905/2006), se lanzó el "Programa Temático de cooperación con terceros países en materia de Migración y Asilo" (TPMA, por su sigla en inglés), para el periodo 2007-2013. Esto seguía las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2005) en las que se establecía intensificar la asistencia financiera sobre migraciones *dentro* de las relaciones con terceros países. El objetivo del TPMA era "(...) apoyar a dichos países en *sus* esfuerzos por lograr una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones" (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55, énfasis añadido).

De manera sintética, el TPMA trasponía la *matriz de gestión migratoria de la UE*, encauzando su programa hacia acciones de externalización en los países de origen. Los puntos del TPMA planteaban (1) favorecer los vínculos entre migración y desarrollo, (2) fomentar la migración laboral "bien administrada", (3) combatir la inmigración "ilegal" y facilitar la readmisión de los inmigrantes "ilegales", (4) proteger a los emigrantes y 5) fomentar el asilo y la protección internacional. En cada uno de ellos se colaban visiones de control migratorio en origen.

Desde una mirada economicista de la migración, el primer punto relacionaba directamente el nexo migración-desarrollo con el control migratorio, al proponerse: incrementar "el valor del retorno del emigrante"; "fomentar el movimiento circular de los emigrantes cualificados"; "apoyar el retorno y la reintegración voluntarios"; "crear capacidades para la gestión de las migraciones"; "favorecer la (...) capacitación para ayudar a los países a formular políticas migratorias favorables al desarrollo" y "adquirir capacidad para gestionar en común los flujos migratorios" (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55). Estos propuestas resaltaban la vinculación de las políticas de desarrollo con el retorno, la circularidad de ciertos perfiles calificados y la prevención de nuevas llegadas, haciendo hincapié en *acompañar* el aprendizaje en gestión migratoria, incluso brindando asistencia a través del *capacity building* para modificar políticas en los países de origen. La *creación de capacidades* referida trataba de favorecer, por medio de proyectos, la implantación de ideas de la *matriz de gestión migratoria de la UE* en los países extracomunitarios, dejándolas plasmadas en la normativa. Se trataba de hacer operar a la *matriz de gestión migratoria de la UE* como lo que Campbell y Pedersen (2011) designan como *regímen de conocimiento* (*knowledge regime*), es decir una serie de ideas políticas producidas y difundidas por actores, organizaciones e instituciones que afectan la forma en que se organiza y funciona el *policy-making*.

El segundo punto sobre migración laboral dedicado a informar sobre canales de migración legal también apuntaba a la *creación de capacidades*. Se pretendía "apoyar la formación de los

candidatos a la emigración legal antes de su partida" y "favorecer la definición y aplicación de marcos legislativos para los trabajadores migrantes en los terceros países". A través de la cooperación, la UE buscaba incidir *desde adentro* en los procesos migratorios en origen, tanto en lo referido al perfil de los migrantes deseados, su entrenamiento para el mercado laboral de destino, como a la definición de cuestiones jurídicas laborales en terceros países. Este *capacity building* abarcaba cuestiones macro (legislación) como micro (capacitación a sujetos migrantes).

En el tercer punto, la inclusión de ítems estrictamente de control migratorio en un documento dedicado a la cooperación al desarrollo revela la concepción del nexo entre migración y desarrollo en línea con la *matriz de gestión migratoria de la UE*: "combatir la inmigración ilegal" y "facilitar la readmisión de los inmigrantes ilegales, incluso *entre* terceros países" (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55, énfasis añadido). Esto suponía que el "control remoto" (Zolberg, 1999) de la UE se trasladase *hacia* y novedosamente *entre* los países extracomunitarios, en otras palabras, que operase *in situ*. Para ello, el punto (c) proponía combatir

> la trata de seres humanos; *disuadir* de la inmigración ilegal (...); mejorar las *capacidades* en los ámbitos de la *gestión de fronteras, visados y pasaportes*, incluida la *seguridad* de los documentos y la introducción de *datos biométricos*, y la detección de *documentos falsos*; aplicar efectivamente los acuerdos de *readmisión* celebrados con la Comunidad y las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales, y *asistir a los terceros países en la gestión de la inmigración ilegal y en la coordinación de sus políticas* (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55, énfasis añadido).

Esta cita es otra muestra determinante de que la *matriz de gestión migratoria de la UE* trataba de imponerse como un *regímen de conocimiento* (*knowledge regime*). No se puede dejar de lado que la *creación de capacidades* era considerada por el TPMA como una herramienta para efectivizar la estrategia exterior del área de Justicia y Asuntos de Interior de la UE, procurando comprometer a los terceros países con acuerdos de readmisión para inmigrantes ilegales, *law enforcement* y control fronterizo (Council of the European Union, 2005).

De este modo, la dimensión externa de la política migratoria comunitaria ponía un pie en los aparatos burocráticos de control migratorio de los países extracomunitarios, buscando "mejorar las capacidades" de los mismos para la "gestión de fronteras", resaltando el rol de la frontera como elemento central *securitario*. Como sucedió con la idea de *gestión migratoria*, casi en contemporáneo la OIM también comenzó a hablar de *gestión de fronteras* en el año 2004 y la integró entre sus iniciativas políticas hasta la actualidad (Santi Pereyra, 2020). Como el mismo organismo subrayó, la coordinación e integración de la gestión fronteriza era un interés compartido especialmente con la Comisión Europea (OIM, 2011a). Nuevamente se constata una colaboración activa de la OIM en la *externalización* de los controles migratorios de la UE hacia países extra-regionales. Pocos estudios se han detenido en la intermediación de la OIM en la

difusión y aplicación de políticas de control migratorio comunitario, atendiendo a los presupuestos para proyectos de gestión migratoria. Entre las pocas investigaciones, Lavenex (2007, 2015) indica que la OIM se situó como subcontratista de la UE en el 26% de los proyectos de la línea presupuestaria B7-667, tendencia que aumentó bajo el programa AENEAS acaparando un 44% de los proyectos y luego acopiando un 16% de los proyectos del programa TPMA.

Mientras, en el cuarto punto del TPMA sobre protección de la emigración también se proyectaban acciones de incidencia para "proteger a los emigrantes (...) de la explotación y la exclusión" con "medidas como el desarrollo de la legislación de los terceros países en el ámbito de la emigración" (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55). Otra vez, la normativa migratoria de los terceros países era objeto de interés político comunitario y eso ratifica el cambio de estrategia de la UE al que se hizo referencia: incidir *desde adentro*. De la misma forma, el último punto del TPMA sobre asilo y protección internacional, también hablaba del "refuerzo de las capacidades institucionales" (Reglamento [CE] Nº 1905/2006, p. 55).

Con esas coordenadas, entre 2007 y 2008 se seleccionaron 54 proyectos TPMA y se dieron nueve asignaciones directas (European Commission/EuropeAid, 2010). En la región de América Latina y el Caribe se financiaron siete proyectos, de los cuales dos de ellos involucraban a Ecuador. El primero[255] buscaba la mejora de la gestión local de los flujos de trabajadoras domésticas migrantes desde Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú hacia la UE, principalmente hacia España. El proyecto se orientaba a que las autoridades públicas, las asociaciones de migrantes y otros actores clave, en los países andinos de origen y en España, desarrollasen mecanismos de información y apoyo para las trabajadoras domésticas (también las potenciales) en la UE, principalmente en España[256]. Si bien se programaban actividades de investigación, formación y mejora de los canales de comunicación entre las partes gubernamentales, las asociaciones y las trabajadoras; entre los resultados esperados se proyectaba que "las autoridades de las zonas clave de los países de origen" aumentasen "su capacidad para gestionar los flujos migratorios, incluida la migración de retornados y las remesas de las trabajadoras domésticas que van a la UE" (European Commission/EuropeAid, 2010, p. 59). Una vez más se reiteraba el interés economicista sobre los flujos migratorios y su control en Ecuador y en los demás países andinos en relación con la ruta migratoria hacia España.

[255] Titulado "Improved local management of flows of migrant domestic workers from Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru to the EU, primarily Spain" (DCI-MIGR/2008/152-970), fue ejecutado entre 2009 y 2011 por la ONG OXFAM. Su presupuesto total fue de 1.751.087 euros, de los cuales la Comisión Europea solventó casi el 80 por ciento.

[256] En el contexto de la crisis económica y financiera de 2008, muchas mujeres migrantes latinoamericanas en España volvieron a ser sostenedoras de sus familias, tanto en destino como en origen, frente a la perdida de trabajo de los varones, situación constatada por el aumento de las altas de estas trabajadoras migrantes en la seguridad social española, específicamente dentro del régimen de empleo de hogar (Pedone, Echeverri y Gil Araujo, 2014).

El segundo[257] proponía la *creación de capacidades* para prevenir y combatir la trata de seres humanos en Colombia, pero alcanzando también las regiones fronterizas con Ecuador, Panamá, Venezuela y Brasil. Su objetivo era "promover y fortalecer los esfuerzos e iniciativas nacionales para prevenir y combatir la migración irregular y la trata de personas; principalmente a través de la asistencia técnica al Estado colombiano" (European Commission/EuropeAid, 2010, p. 60). El proyecto perseguía la implementación de planes de acción en las cuatro regiones fronterizas, incluyendo la coordinación de actividades transfronterizas y el aumento de la cooperación técnica entre las autoridades colombianas y los países vecinos, entre los que se encontraba Ecuador. Este proyecto fue un ejemplo de la puesta en práctica del tercer punto del programa del TPMA, en el que se proponía combatir la inmigración "ilegal" y la trata realizando acciones incluso *entre* terceros países haciendo operativo el "control remoto" de la UE *in situ* pero de manera indirecta.

Otro proyecto[258] TPMA que involucraba a Ecuador entre unos pocos países seleccionados[259] dentro de la sección de "iniciativas globales y específicas", era el dedicado a crear una Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD) (European Commission/EuropeAid, 2010, p. 66). Estaba orientado a una amplia gama de actores locales e internacionales, organizaciones de migrantes, organizaciones de la sociedad civil, la academia, sindicatos, etc. Los objetivos planteaban reforzar las *capacidades* de los actores de pequeña escala para diseñar e implementar iniciativas de migración y desarrollo, facilitar la creación de redes y el intercambio de conocimientos y elaborar recomendaciones para profesionales y *policy makers*. Básicamente, sus actividades estaban centradas en circular ideas sobre migración y desarrollo entre una amplia red de actores a través de la *creación de capacidades*.

De manera indirecta, Ecuador también entraba en un proyecto regional dedicado a América Latina[260] enfocado a producir información sobre el personal sanitario existente, a partir de las necesidades derivadas de la emigración de dichos profesionales en países europeos. El proyecto preveía la *gestión migratoria* de profesionales de la salud abriendo el camino a posibilidades de migración circular entre Latinoamérica y la UE (Charpin y Aiolfi, 2011). Este es un ejemplo de la operatividad de la idea de *gestión migratoria de la UE* que permitía la "apertura regulada" marcada por Ghosh o la distinción entre la "presión migratoria" y "otras" formas de migración, según señalaba eufemísticamente su definición ya en 1994.

---

[257] Titulado "Capacity Building to prevent and combat trafficking in human beings" (DCI-MIGR/2008/153-015), fue ejecutado entre 2009 y 2011 por la OIM. Su presupuesto total fue de 1.003.109 euros, de los cuales la Comisión Europea solventó casi el 80 por ciento.

[258] Titulado "Joint Migration and Development Initiative (JMDI)" (MIGR/2007/147-242), fue ejecutado entre 2008 y 2011 por la OIM, ACNUR, OIT y UNFPA. Su presupuesto de 15.000.000 euros fue solventado totalmente por la Comisión Europea.

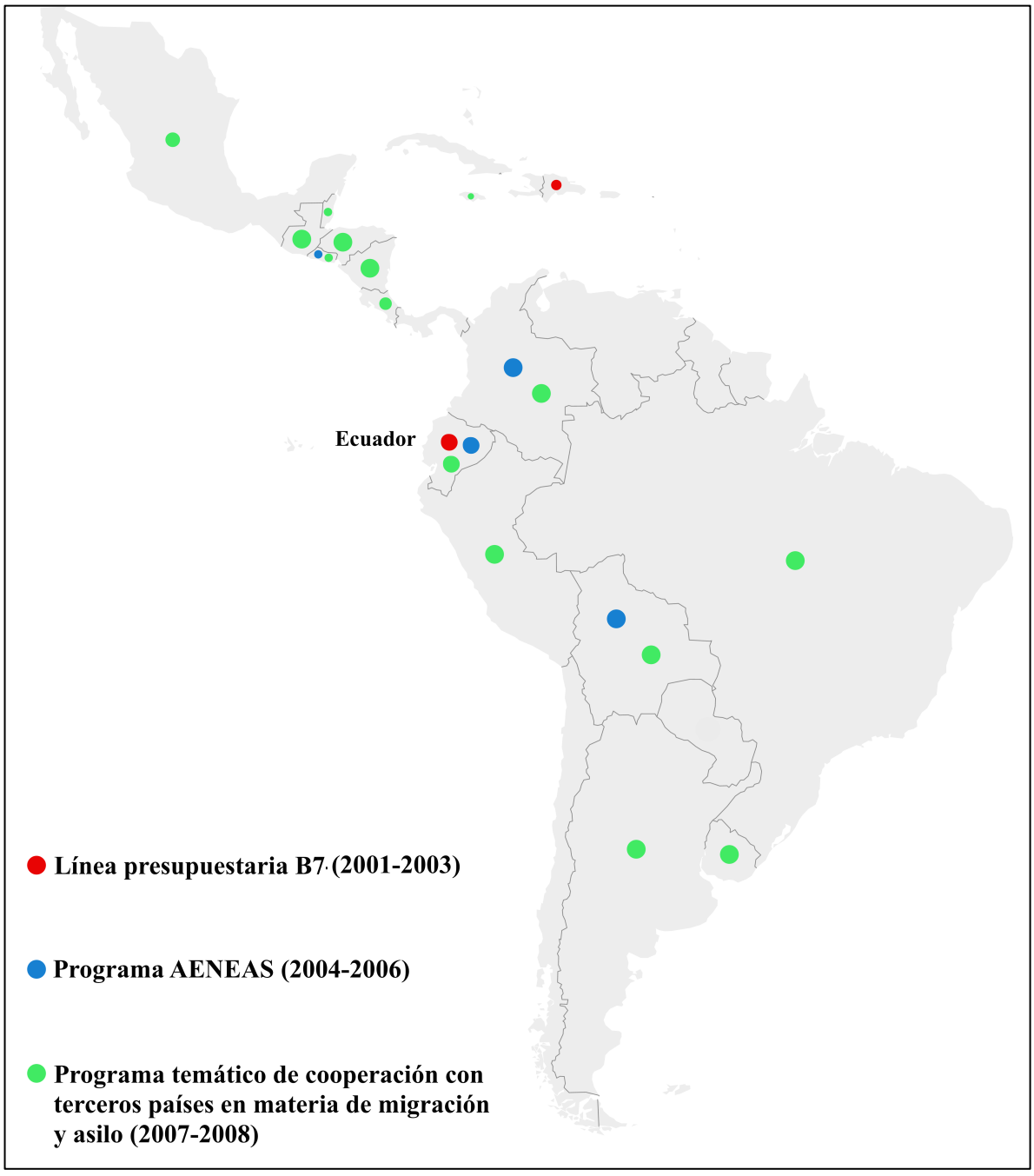
[259] Junto con Ecuador, en ese proyecto se incluía a Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Cabo Verde, Nigeria, Ghana, Malí, Senegal, Etiopía, Jamaica, Georgia, Moldavia, Sri Lanka y Filipinas.

[260] Titulado "Migration of Health Professionals between Latin America and Europe: analysis and generation of opportunities for shared development" (MIGR/2008/152-804), ejecutado por la Escuela Andaluza de Salud Pública entre 2009 y 2011.

En suma, a diferencia de los proyectos de *gestión migratoria* de la línea presupuestaria B7 (2001-2003) que se desplegaron únicamente en Ecuador y República Dominicana, bajo el programa AENEAS (2004-2006) se impulsaron iniciativas que además de Ecuador, involucraron a Colombia, Bolivia y El Salvador. Esta tendencia hacia la extensión geográfica de la *gestión migratoria de la UE* se mantuvo durante el programa TPMA (2007-2008), en el que se prestaba atención a Ecuador pero también a Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Jamaica, Uruguay y la región latinoamericana en general. Es oportuno resaltar que Ecuador fue uno de los pocos Estados de la región señalados expresamente como fuente de flujos migratorios crecientes hacia la UE (COM[2006] 735 final) y el único país de América Latina y el Caribe incluido en los tres presupuestos de *gestión migratoria* comunitarios establecidos entre 2001 y 2008, como constata la Figura 2. Este dato reafirma su importancia como caso de estudio y de interés para interpelar la externalización del control migratorio de la UE hacia Latinoamérica.

Figura 2

Impacto en América Latina y el Caribe de los proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en terceros países (2001-2008)



Nota. Elaborado a partir de datos oficiales de la UE (COM[2002] 703 final; European Commission/EuropeAid, 2007; European Commission/EuropeAid, 2010).

La creciente atención que la *gestión migratoria de la UE* puso en América Latina y el Caribe desde el programa TPMA (2007-2008) se conecta con los intereses expresados por el bloque de

integración unos años antes. Si bien, desde 2005, África y el Mediterráneo eran las áreas prioritarias del planteamiento global sobre migración de la UE, ya desde entonces se adelantaba que, a largo plazo, muchas de las medidas políticas de la estrategia comunitaria para África podían aplicarse a América Latina y Asia (COM[2006] 735 final). El mapa ejemplifica lo señalado por Gil Araujo (2004, p. 13) sobre la relación entre la política migratoria de la UE y las fronteras, en cuanto se verifica "(…) una reinstalación de los controles fronterizos y una redefinición de sus funciones. Los controles, al igual que el capital, parecen haberse desprendido de las limitaciones que imponía la naturaleza territorial de las fronteras del Estado nación". Se aprecia que la influencia de la UE en el campo de las migraciones se desplazó geográficamente, sobrepasando las fronteras exteriores reconocidas por el esquema de integración regional. La extensión del control migratorio comunitario hacia América Latina y Caribe en el transcurso de pocos años muestra una maleabilidad para trasformar 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 en el ámbito internacional y en su capacidad de configurar el orden migratorio global, dado que no existe otro esquema de integración regional que dentro del ámbito migratorio tenga tanto margen para construir fronteras e incidir materialmente en los espacios hacia su interior y exterior.

2.4 Programa SOLID

La UE perseguía un accionar migratorio compartido entre sus socios. A la estrategia "asociativa" con los terceros países, la UE sumaría a su interior una estrategia "solidaria" encaminada hacia sus Estados miembros. Siguiendo esta premisa, en contemporáneo al programa TPMA, se desenvolvió el programa "Solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID) (2007-2013). El mismo tenía "(...) por objeto principalmente reforzar la aplicación de la dimensión interior de las políticas comunitarias en materia de asilo, inmigración y control de las fronteras (...)" (COM[2006] 735 final, p. 15). La solidaridad expresada apuntaba a que las medidas nacionales reforzaran el marco comunitario en la materia y fuesen afines a la *matriz de gestión migratoria de la UE*, engranando la dimensión interior y exterior de la política migratoria comunitaria. En suma, esta "solidaridad" reforzaría la europeización de los controles migratorios en cada Estado miembro y, con ella, el proceso de externalización.

El programa SOLID integraba cuatro instrumentos financieros: el Fondo para las fronteras exteriores (1.820 millones de euros), el Fondo para el retorno (676 millones de euros), el Fondo europeo para los refugiados (699 millones de euros) y el Fondo para la integración (825 millones de euros) (COM[2006] 735 final). Según un memorando de la embajada española en Londres, España fue un promotor decisivo de estos fondos comunitarios y, entre 2007 y 2008 fue, además, el principal país receptor de los mismos (House of Lords-European Union Committee, 2008). A nivel nacional la gestión de estos fondos estaba a cargo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (BOCG Nº 637, 2007). En sintonía con los ejes que organizan la *matriz de gestión migratoria de la UE*, en

esta oportunidad se presta atención al Fondo para las fronteras exteriores y al Fondo para el retorno.

2.4.1 Fondo para las fronteras exteriores

El Fondo para las fronteras exteriores era una pieza central del engranaje sobre la cual se engarzaban los demás fondos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2014). El mismo se establecía en torno de cinco prioridades: (1) Apoyo a un sistema integrado de fronteras que contemple el control de personas y la vigilancia de las fronteras exteriores; (2) Desarrollo de "componentes nacionales" para erigir el Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras exteriores y una red específica para las fronteras marítimas del sur de la UE; (3) Expedición de visados y lucha contra la inmigración "ilegal" intensificando actividades en los servicios consulares y "otros servicios de los Estados miembros en los terceros países"; (4) Creación de sistemas informáticos en el ámbito de fronteras y visados y (5) Aplicación de instrumentos jurídicos en esos campos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2014, p. 9).

Es sobre esas directrices que los Estados comunitarios elaboraban un programa plurianual basado en sus necesidades, pero sujeto a la aprobación de la Comisión. En sus programas anuales de 2007 y 2008, España planificó distintas acciones establecidas en torno a las cinco prioridades mencionadas que sirvieron para securitizar, blindar tecnológicamente y procedimentalmente el perímetro español frente a los terceros países, como se dará cuenta en los próximos párrafos.

Sobre la prioridad 1 (Apoyo a un sistema integrado de fronteras que contemple el control de personas y la vigilancia de las fronteras exteriores), se adquirió equipamiento tecnológico para el control de las personas en las fronteras terrestres, puertos y aeropuertos, robusteciendo la seguridad sobre los documentos de viaje con sistemas de reconocimiento de documentos falsificados e identificación biométrica. España destacaba como logros la mayor capacidad de respuesta sobre la inmigración "irregular", el reforzamiento de la seguridad y control sobre las fronteras y una mayor detección de documentos falsos. Como sostenía un informe español de 2007 sobre el Fondo para las fronteras exteriores: "(...) todos estos hechos han ido produciendo un efecto disuasorio sobre la inmigración ilegal que intenta cruzar nuestras fronteras exteriores" (Ministerio del Interior, 2008c, p. 7). Esto se traducía en números de "inmigrantes ilegales interceptados", cuyas cifra fueron de 19.988 en 2007 y 13.572 en 2008 (Ministerio del Interior, 2008c, p. 10).

Respecto de la prioridad 2, (Desarrollo de "componentes nacionales" para erigir el Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras exteriores y una red específica para las fronteras marítimas del sur de la UE) España concentró sus acciones en combatir la inmigración por vía marítima y reforzar el programa SIVE dedicado a la seguridad de la frontera sur del Mediterráneo.

Esta es la línea a la que España le dio mayor importancia dentro del fondo, abarcando tareas de asistencia técnica, abastecimiento de equipamiento[261] y la expansión del SIVE hacia numerosas provincias españolas.

La prioridad 3 (Expedición de visados y lucha contra la inmigración "ilegal" intensificando actividades en los servicios consulares y "otros servicios de los Estados miembros en los terceros países") se contempló recién en el programa anual de 2008. El centro de las acciones ese año fueron los consulados norteafricanos, donde se renovaron las instalaciones y los sistemas de seguridad procurando máquinas para recabar datos biométricos en las solicitudes de visados. En el programa anual del año siguiente, España contemplaba el refuerzo de los consulados de América Central y del Sur, instalando nuevos sistemas de seguridad en las salas de espera de los solicitantes de visados y mejorando la captura de datos biométricos (Ministry of Interior, 2012). Tal como avizoraba la COM(2006) 735 final, algunas medidas pensadas y aplicadas en África también se replicaron más tarde en los consulados de América Latina.

En el marco de la prioridad 4, (Creación de sistemas informáticos en el ámbito de fronteras y visados) España en su programa de 2007 realizó pasos para adaptarse al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II[262]), que almacenaba alertas de seguridad dentro del espacio europeo de libre movilidad. También mejoró la utilización del sistema europeo FADO, banco de imágenes que distinguía entre documentos de viaje auténticos y falsificados. En 2008, España inició la implementación de un Sistema Integrado de Listas de Pasajeros, que identificaba a quienes provenían de aeropuertos de terceros países[263]. Los datos de los pasajeros[264] provistos por las compañías de transporte integraban bases de información que las fuerzas de seguridad podían consultar. Otra iniciativa en temas de datos fue la adaptación de los procesos españoles al Sistema de Información de Visados (SIV), por el cual los consulados se conectaban con una base de datos central —que contenía inclusive datos biométricos— al momento de procesar solicitudes de visados. Los consulados españoles enviaban la información al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en Madrid y desde allí la transmitían al servidor central europeo en Estrasburgo.

Finalmente, el país ibérico enfocó la prioridad 5 (Aplicación de instrumentos jurídicos en esos campos) en el ofrecimiento de cursos de formación sobre legislación comunitaria en materia de control migratorio dirigidos a funcionarios españoles de fronteras y de los consulados. En 2007, se hicieron 36 cursos y jornadas sobre extranjería (Ministerio del Interior, 2008c). Al año siguiente

[261] Entre 2007 y 2008 se procuraron sensores, cámaras térmicas, sistemas inteligentes de análisis de documentos, sistemas optrónicos, embarcaciones y aeronaves, entre otros.
[262] En España, el SIS 1 estaba operativo desde 1995.
[263] Desde marzo de 2007 entró en funcionamiento el sistema de Información Anticipada de Pasajeros (API, por su sigla en inglés) en los aeropuertos de España, el cual ponía a disposición de las fuerzas de seguridad la identificación de los viajeros (BOCG Nº 637, 2007).
[264] Nombre, fecha de nacimiento y número de pasaporte.

se realizaron cursos acerca del Código de Fronteras de Schengen y el Código Europeo de Visados orientados a funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y personal consular. Es así que en 2008 se impartieron un total de 17 cursillos (Ministry of Interior, 2009).

La "solidaridad" instrumentada por el programa SOLID significó en España un mayor compromiso con la *matriz de gestión migratoria de la UE*, por ende, con las ideas y las formas de controlar la migración impartidas gracias al Fondo para las fronteras exteriores. Por vía de la tecnologización de los controles se incrementó sustancialmente la seguridad de las fronteras comunitarias sitas en territorio español, así como el "control remoto" de los flujos migratorios en los consulados españoles. Todas estas cuestiones aceitaban los engranajes de la *cadena de securitización* de la UE. Otro aspecto a destacar es cómo estos Fondos, al igual que el FRONTEX —como se abordará en el próximo capítulo—, externalizaron las acciones del Ministerio del Interior español a través de la participación de las fuerzas policiales en operaciones internacionales. En otras palabras, produjeron esa interacción interior-exterior que buscaba la UE. El foco de interés de la mayoría de acciones llevadas a cabo por España en el marco del Fondo europeo para las fronteras exteriores se dirigían a los países africanos. Sin embargo, tal como se expresaba en un informe oficial sobre dicho Fondo: "La *presión migratoria irregular* que *afecta* a España procede tanto de *América*, como de África, Asia, y en menor medida Europa" (Ministerio del Interior, 2008d, p. 3, énfasis añadido). A lo que se agregaba:

> El flujo migratorio procedente de *América* es posiblemente el más numeroso, si bien resulta más difícil de cuantificar en tanto que la entrada en territorio español se hace en principio de manera *aparentemente legal*, bajo la *apariencia de turista* o mediante la utilización de *documentación falsa*, u obtenida fraudulentamente. No es previsible, al menos a corto plazo, que este flujo migratorio descienda (Ministerio del Interior, 2008d, p. 3, énfasis añadido).

Dicho de otro modo, si bien el Fondo prestaba mayor atención a los países prioritarios en la política migratoria comunitaria, no se desatendía la importancia de la migración latinoamericana y de las demás corrientes migratorias para las fronteras exteriores de la UE, las cuales serían abordadas con las herramientas del FRONTEX. Durante el período 2007-2008, España se constituyó en el principal país beneficiario del Fondo para las fronteras exteriores, según la entonces subdirectora general de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior español, Pilar Fuertes (Fuertes, 2007, p. 119).

El Fondo para el retorno tampoco dejaba de lado a la migración latinoamericana, como se verá en las próximas páginas. Con esta financiación, España daba continuidad a las políticas de "retorno" que ya estaban en marcha en ese país y se relacionaban con las fronteras exteriores comunitarias y con la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

2.4.2 Fondo de retorno

Este instrumento atendía dos tipos de política de retorno: el "retorno voluntario" y el "retorno forzoso". En España, el "retorno voluntario" se llevaba a cabo a través de programas coordinados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, mientras que el "retorno forzoso" se ejecutaba por medio del Ministerio del Interior y estaba encauzado para nacionales de terceros países con los que no existiesen acuerdos de readmisión firmados por la UE o los países miembros. Estos compartimentos diferenciados revelaban que el Estado español relacionaba el "retorno voluntario" con los sujetos migrantes trabajadores que solicitaban regresar a su país de origen, en tanto el "retorno forzoso" tenía un enfoque de seguridad reservado para sujetos migrantes expulsables (aunque se tratase también de trabajadores).

Dicho Fondo de retorno se organizaba en torno a cuatro prioridades: (1) Apoyo al desarrollo de un enfoque estratégico de la gestión del retorno por parte de los Estados miembros; (2) Apoyo a la cooperación entre los Estados miembros en materia de gestión del retorno; (3) Apoyo a herramientas innovadoras específicas nacionales e internacionales para la gestión del retorno; (4) Apoyo a las normas comunitarias y buenas prácticas en materia de gestión del retorno (Diario Oficial de la Unión Europea 2007/837/CE, 2007). España confeccionó una programación anual en 2008 para concretar estas directrices, de las cuales sólo estableció medidas concretas ese año para los puntos 1 y 3.

Acerca de la primera prioridad (Apoyo al desarrollo de un enfoque estratégico de la gestión del retorno por parte de los Estados miembros), España planteaba consolidar a los programas de "retorno voluntario asistido" como un mecanismo estable, mejorando las condiciones de viaje y haciendo que el proyecto de retorno "sea sostenible" a través de medidas de seguimiento y control (Ministerio del Interior, 2008b, p. 26). Esto suponía revisar las posibilidades de asentamiento en el país de origen para evitar que los migrantes se vean tentados a regresar. Por ello, entre los objetivos se preveía estudiar la situación sociolaboral de los potenciales retornados tanto en España como en el país de origen. En este punto, se brindaba acompañamiento a "personas vulnerables" entre la población migrante, es decir aquellas con problemas de salud, discapacidad, mayores y mujeres embarazadas (Ministerio del Interior, 2008b, p. 27). Se decía que la difusión de estos programas de "retorno voluntario" era un punto clave para "generar interés entre el colectivo objeto" y que requería de la colaboración entre el ámbito público y privado, generando "campañas publicitarias continuas" en medios y "lugares clave" frecuentados por la población inmigrante (centros educativos y sanitarios, locutorios, dependencias de extranjería, etc.) (Ministerio del Interior, 2008b, p. 27). El "retorno voluntario" implicaba comprometer desde el Estado a una red de actores en un proceso de circulación de información, captación de candidatos potenciales y ofrecimiento incluso de incentivos económicos.

En cuanto al "retorno forzoso", la prioridad 1 española continuaba con las repatriaciones de

inmigrantes en vuelos fletados y vuelos comerciales, así como con la mejora de los procedimientos y las técnicas de ejecución de las operaciones de retorno conjuntas (realizadas con otros países de la UE) y nacionales. Esto se complementaba con la adquisición de equipamiento fotográfico, material informático (hardware y software) y vehículos policiales para trasladar inmigrantes. Tal como sostenía un informe español: "Mediante la adquisición de estos nuevos equipos, se busca reforzar la capacidad (...) para ejecutar o aplicar rápidamente las decisiones de expulsión, dentro del pleno respeto de la dignidad humana y las pertinentes normas de seguridad europeas (...)" (Ministerio del Interior, 2008b, p. 27). Además dentro de este eje se hicieron acciones para facilitar los gastos de viaje de los escoltas policiales[265] que acompañaban los retornos forzosos, mientras a los migrantes expulsados se les asignaba dinero en efectivo para los primeros días en el país de origen y los pasajes aéreos o marítimos. La mayoría de los 15.135 retornos forzosos a terceros países realizados en 2008 (Ministerio del Interior, 2009c) se efectivizaron por vía aérea, según emerge de los costes pagados por ese ítem en contraste con los gastos de los retornos forzosos vía marítima, que apenas superaban los 50.000 euros (ver Tabla 2). Esto da una pista sobre la dirección de los retornos forzosos, la cual iba más allá de la zona prioritaria del Mediterráneo.

Tabla 2

Costes de retornos forzosos realizados por vía aérea en España en 2008

Retorno forzoso

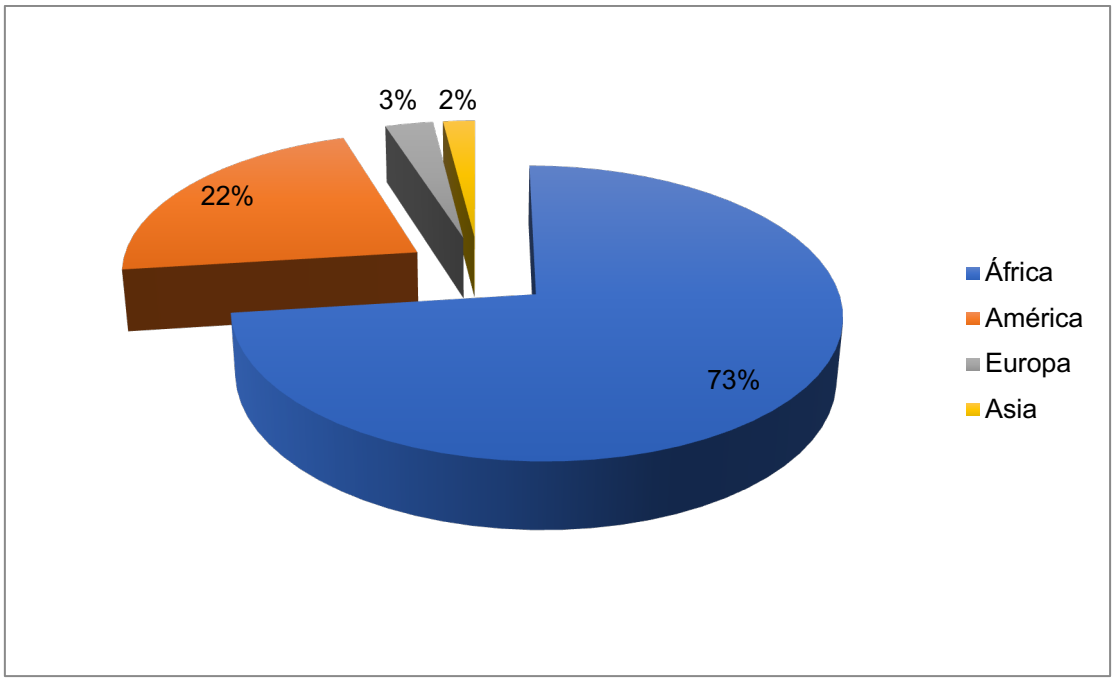
Compañías aéreas participantes	**Importe (en millones de euros)**
Carlson Wagonlit	36.689,42
Aerosur	157.680,62
Iberworld	3.421.500,00
Iberia	4.299.993,40
Swift Air	4.980.620,00
Air Europa	7.066.054,00
Total	**19.962.537,44**

[265] La planificación del Fondo en España también incluía cursos de primeros auxilios para los integrantes de la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER), dependiente la policía, encargados de los retornos forzosos.

Nota. Adaptación en base a Ministerio del Interior (2009c).

Gráfico 6

Porcentaje de personas en vuelos de retorno forzoso por continente en 2008



Nota. Elaborado a partir de datos del Ministerio del Interior (2009c).

Este último gráfico apoya la tendencia remarcada sobre que el segundo foco de control migratorio en España, luego de África, resultaba ser América y en particular América Latina. De la lista de retornos forzosos por país, Ecuador aparecía en el puesto 13 con 204 personas, sin embargo venía por detrás de otros Estados sudamericanos como Brasil, Bolivia y Colombia (ver, Ministerio del Interior, 2009c). Cabe aclarar que el Fondo europeo para el retorno sufragaba sólo una parte de los gastos de los retornos forzosos, que alcanzaba de media un 20%, según recogía un informe donde se afirmaba que:

> El coste de los vuelos de retorno es tan alto que España no puede abordarlos *en solitario* y, por otra parte, la repatriación es el aspecto clave del *mensaje disuasorio* que se quiere enviar a los que podrían tomar la decisión de migrar *irregularmente* (EMN-Red Europea de Migraciones, 2011, p. 42, énfasis añadido).

Esto apelaba al *control migratorio cooperativo* que se alentaba desde la UE. Si bien la prioridad 2 (Apoyo a la cooperación entre los Estados miembros en materia de gestión del retorno) —que trataba este tema— no entró en la planificación anual de acciones de 2008, la programación plurianual española del Fondo de retorno destacaba que España participó de tres vuelos de retorno conjuntos con destino a Colombia y Ecuador en 2007, en colaboración con Francia, Italia,

Países Bajos y Polonia, que contaron además con el involucramiento de Alemania y Portugal como países observadores. Estos vuelos en algunos casos fueron cofinanciados por la Comisión Europea y FRONTEX (Ministerio del Interior, 2008b). En un documento se asumía: "(...) resulta evidente que España *entiende* que la *cooperación entre Estados miembros* en materia de *gestión del retorno* debe ser una parte fundamental de la *gestión global del fenómeno migratorio*" (Ministerio del Interior, 2008b, p. 30, énfasis añadido). Este extracto traslucía que la cooperación era un mecanismo fundamental para la *gestión migratoria* comunitaria y española, por lo que este enfoque sería utilizado también para entablar relaciones con los países de origen migratorio.

Relacionado con lo anterior, en la prioridad 3 (Apoyo a herramientas innovadoras específicas nacionales e internacionales para la gestión del retorno) el país ibérico planteaba el objetivo de mejorar las relaciones de cooperación con las autoridades de los terceros países "(...) a fin de *agilizar* las gestiones necesarias para el *retorno forzoso de sus nacionales* y el intercambio de *información operativa*" (Ministerio del Interior, 2008b, p. 30, énfasis añadido). Esta mayor cooperación se entablaría por medio de la organización de encuentros y seminarios entre autoridades migratorias de España y de los países de origen. Se centrarían en mejorar la cooperación para el retorno, la acogida y la reintegración de los retornados, abordando temáticas como: técnicas de expedición de documentos de viaje, detección de documentos falsos y reintegración de los retornados para garantizar una política de retorno sostenible (Ministerio del Interior, 2008b). La transferencia de conocimiento por medio de estos espacios "cooperativos" es una pieza clave para la externalización de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Estos intersticios son los que facilitan la circulación de ideas y entendimientos entre los Estados miembros y los terceros países. En otros términos promueven lo que Peck y Theodore (2010) definen como *policy mobility*, conectando a los *policy actors* con los sitios de *policy making*. Entonces, las prioridades del control migratorio de los países comunitarios se socializan y, aun más importante, se naturalizan por medio de la agenda política, capitalizando los espacios bilaterales. Fuentes oficiales ampliaban que:

> Obviamente, estos seminarios y cursos proporcionan un *marco inmejorable* para fomentar el *intercambio de experiencias* entre el personal del Cuerpo Nacional de Policía y las Fuerzas de Seguridad de terceros países, *mejorar* los procedimientos de investigación y facilitar el *control documental* así como la rápida y eficiente *gestión de los retornados (aceptados)*. Asimismo, estos seminarios sirven como base para la *creación de contactos operativos ágiles* entre las fuerzas de ambos países que permiten *resolver* con la presteza adecuada *determinados asuntos* que así lo requieren (Ministerio del Interior, 2008b, p. 31).

La llamada "gestión del retorno" necesitaba comprometer a los países de origen de la migración en la *gestión migratoria* de los países de destino, colaborando con la reinserción de sus nacionales y con la aceptación dentro de su territorio de migrantes de otros terceros países (en

el caso de las expulsiones). A modo de muestra, sólo en 2008 se planificaron seminarios para la cooperación y sostenibilidad del retorno con 20 funcionarios de 11 países africanos[266] (Ministerio del Interior, 2009c). En todos los casos se repetía: "La formación proporcionada durante dichos seminarios *no ha limitado sus efectos sólo a los asistentes*, ya que *éstos a su vez han trasladado la formación recibida a los demás funcionarios implicados en el país de origen*" (Ministerio del Interior, 2009c, p. 69, énfasis añadido). Este mecanismo del *capacity bulding* es conocido como "formador de formadores" por su cualidad de multiplicar los conocimientos impartidos. Cuando las ideas políticas de un actor son capaces de trasvasar hacia otra arena política se está hablando de un cierto grado de desigualdad de poder entre los actores involucrados. No todos pueden instalar encuadres políticos (*policy frames*) dominantes (Braun, 2017), ni una estrategia de replicación de las ideas de control migratorio *desde adentro* de los países. Esto es especialmente importante ya que implica ampliar el *proceso interactivo del discurso* promoviendo potencialmente que los *agentes* de los terceros países modifiquen la *estructura* (o como mínimo las prácticas) del campo migratorio local en favor del control migratorio comunitario.

Otro objetivo del plan plurianual español era que los programas de retorno incluyesen iniciativas socioproductivas[267] en el país de origen, por lo que se incentivaba asesorar a los migrantes en la planificación de sus proyectos de retorno y "*hacer atractivo el retorno* mediante micro créditos y reinversión productiva de remesas" (Ministerio del Interior, 2008b, p. 32). Estas dos herramientas no eran nuevas sino que se enmarcaban en lo que la UE entendía como codesarrollo y ya estaban operativas desde 1999 en la política de cooperación española hacia Ecuador, como se verá en el último capítulo. Otra de las metas era apoyar a las organizaciones de inmigrantes gestoras de proyectos, fortaleciendo así contactos entre el sector público y privado. En la práctica, desde 2003 en adelante, distintos actores colaboraban con España en el retorno voluntario asistido: OIM, Cruz Roja Española, ACCEM, Cáritas Española, MPDL, VOMADE y Rescate (Ministerio del Interior, 2008b). Estos actores intermediarios financiados por el Estado operacionalizaban *de facto* el camino hacia el retorno, ofreciendo información y asesoramiento a potenciales candidatas/os que luego concretaban o no su retorno, convirtiéndose en definitiva en facilitadores de las políticas españolas de control migratorio. Entre 2003 y 2007, los países latinoamericanos representaron nueve de las diez nacionalidades con mayores cifras de retorno voluntario desde España (Ministerio del Interior, 2008b). Como pasaba con el retorno forzoso, también en el retorno voluntario España estaba interesada en cooperar con otros países comunitarios con la mira puesta en América Latina:

> En términos de *retorno voluntario* de inmigrantes procedentes de terceros países, hasta el momento *no ha habido programas de colaboración con otros Estados miembros*. España

[266] Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, y Senegal.
[267] Inclusive se buscaba formar a los migrantes en las profesiones más demandas en los países de origen.

> *podría estar interesada* en cooperar en el futuro en programas relacionados *sobre todo en países de Latino América*, ya que hasta ahora los programas de retorno voluntario implementados han tenido mayor acogida entre el colectivo proveniente de Bolivia, Colombia y *Ecuador*.
>
> El Real Decreto 4/2008, de 19 de septiembre, contempla una *colaboración directa* con *20 países extra comunitarios* para *facilitar el retorno voluntario de nacionales de dichos países* a través del *cobro anticipado* de la prestación contributiva de desempleo, siempre y cuando exista un convenio en materia de Seguridad Social entre el país de origen y España. Entre dichos países se encuentran Colombia y *Ecuador* (Ministerio del Interior, 2008b, p. 15, énfasis añadido).

Otra vez resonaba de manera protagónica el nombre de Ecuador en los documentos oficiales españoles sobre migraciones. En el contexto de la crisis económica y financiera de 2008, la seguridad social que velaba por la concreción del derecho que tienen los migrantes a trasladar sus aportes jubilatorios a su país de origen se redireccionaba discursivamente como un incentivo para el retorno.

Recapitulando, el Fondo para las fronteras exteriores y el Fondo para el retorno ejecutados por España dentro del programa comunitario SOLID, siguieron el camino surcado por la *matriz de gestión migratoria de la UE*. La "solidaridad" instrumentada por SOLID significó un mayor compromiso para España con el control migratorio comunitario frente a los demás países socios y a los terceros países. El Fondo para las fronteras exteriores materializó la seguridad del perímetro español y comunitario, tecnologizando los controles de personas y el "control remoto" sobre los flujos migratorios extracomunitarios, alcanzando a Ecuador dentro de sus acciones. El Fondo para el retorno tampoco dejó al margen a la migración latinoamericana, puntualmente ecuatoriana, dando continuidad a las políticas de retorno forzoso y retorno voluntario que ya llevaba adelante España, como se analizará con mayor detalle más adelante. Así se favoreció el establecimiento de dinámicas de *control migratorio cooperativo* entre actores con distinta capacidad de poder en el escenario internacional, que fueron reforzadas con la creación comunitaria de nuevas herramientas de datos como los *Regional Strategy Papers*, *Country Strategy Papers* y *Perfiles Migratorios*, que precisan a continuación.

2.5 Regional Strategy Papers, Country Strategy Papers y Perfiles Migratorios

En la operación de externalizar la *matriz de gestión migratoria de la UE*, el bloque de integración puso el foco en la producción de datos sobre los países de origen de las migraciones. Por propuesta de la Comisión Europea se crearon tres herramientas que colaboraron en esto: los *Regional Strategy Papers,* los *Country Strategy Papers* y los *Perfiles Migratorios*.

Como parte de la política comunitaria sobre desarrollo, en el año 2000 se estableció la confección de los *Regional Strategy Papers* y los *Country Strategy Papers* que delimitarían las prioridades de cooperación en regiones y países concretos. Las mismas debían vincular la ayuda exterior con otras políticas de la UE, entre ellas las del campo migratorio (SEC[2000] 1049). Estos instrumentos constituyeron el marco principal para canalizar la ayuda al desarrollo provista por la UE hacia los terceros países, donde se incorporaron progresivamente las cuestiones migratorias (European Commission, 2007). La preparación de estos informes se inició en 2001 y, al año siguiente, apareció el primer *Regional Strategy Paper* dedicado a América Latina y un *Country Strategy Paper* sobre Ecuador[268], lo que convirtió al país andino en uno de los primeros del área sobre los que se trabajó de modo especifico.

En el *Regional Strategy Paper* sobre América Latina, la migración prácticamente apenas era mencionada como un ítem a atender dentro de la agenda política regional (European Commission, 2002b). Ya en la programación regional del año 2007, la migración y el asilo se citaban como uno de los cinco programas temáticos del ICD que enlazaba la migración y el desarrollo. Se aclaraba que el foco iba dirigido a los Estados con importantes flujos migratorios como los países de la CAN y, en menor grado, Argentina y Uruguay (Comisión Europea, 2007a). Ahondando en el *Regional Strategy Paper* dedicado a la CAN se corrobora que la migración era simplemente aludida dentro de las cuestiones transversales a considerar (Comisión Europea, 2007b). Aun con una menor acentuación de la temática migratoria, una vez más Ecuador estaba incluido dentro de los pocos países prioritarios de la región.

El *Country Strategy Paper* inicial sobre Ecuador ratificaba que para ese momento "muchas de las prioridades temáticas" delineadas en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere ya se aplicaban a Ecuador (European Commission, 2002a, p. 23). Esa reunión de 1999 había esquematizado la *matriz de gestión migratoria de la UE*. El mismo informe listaba a la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores y los derechos de los nacionales de terceros países como unas de las "dimensiones exteriores más importantes" en el área de Justicia y Asuntos de Interior de la UE (European Commission, 2002a, p. 23). Razón por la que se recomendaba seguir de cerca la magnitud de la emigración ecuatoriana hacia la UE, especialmente en España, Italia y Francia, advirtiendo que las remesas eran la segunda fuente de ingresos del país después del petróleo (European Commission, 2002a).

El documento afirmaba que bajo la línea presupuestaria de "Derechos Humanos y Democracia", se financiarían —entre otras cuestiones— proyectos relacionados con las dimensiones exteriores de Justicia y Asuntos de Interior de la UE, como la cuestión de la emigración (European Commission, 2002a, p. 26). Dentro de esa área, en 2003, la UE financió el proyecto "Estrategias y acciones para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y de sus familias y

[268] Ecuador ya mantenía relaciones de cooperación técnica, financiera y económica con la UE en las áreas de salud, medioambiente, integración regional, entre otras (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008).

víctimas de la trata de seres humanos en el Ecuador" ejecutado por organizaciones de la sociedad civil[269] (Troya, 2005; Naciones Unidas, 2007), el mismo que hacía parte de la línea presupuestaria B7. Junto con instituciones públicas del Estado ecuatoriano —entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores— se analizaron posibles reformas legislativas a las leyes de migración y extranjería desde la óptica de derechos humanos, que dieron por fruto un proyecto de ley de apoyo a migrantes ecuatorianos y sus familias, el cual finalmente quedó estancado en el Congreso Nacional del país andino (Naciones Unidas, 2007).

La *Estrategia País* sobre Ecuador, elaborada por la Comisión Europea en 2007, aseguraba que la migración se había convertido en un tema importante. En los anexos de ese documento se decía que el número de inmigrantes "ilegales" en España era significativo y se aseguraba: "Ecuador se ha convertido en un exportador de personas y en un importador de remesas", alertando que no se observaba una "tendencia al retorno" sino que "al contrario, los emigrantes tienden a buscar la reagrupación familiar" (Comisión Europea, 2007c, Annex 4, p. 50; Comisión Europea, 2007c, Annex 8, p. 74).

Integrando la migración en las relaciones exteriores comunitarias, la Comisión Europea también sostenía en ese documento que la cooperación con los terceros países sobre temas migratorios debía abordar sus causas, generar colaboraciones en intereses comunes y adoptar iniciativas "(...) para ayudar a los terceros países a *mejorar sus capacidades* en el ámbito de la *gestión de la migración*" (Comisión Europea, 2007c, pp. 28-29, énfasis añadido). La UE planteaba que se debía ayudar a erigir la gestión migratoria de los países de origen. De manera relacionada, como buscando horizontes de convergencia se refería:

> En el marco de su programa AENEAS, que presta asistencia financiera y técnica a los terceros países en materia de migración y asilo, la CE prevé una ayuda destinada a facilitar las *transferencias de fondos* de los emigrantes de la UE hacia América Latina y el Caribe, *iniciativa que interesa directamente a Ecuador* (Comisión Europea, 2007c, p. 29).

Como se vio en la anterior sección, la búsqueda de dinámicas de *control migratorio cooperativo* con los países de origen era para ese momento un mecanismo de relacionamiento establecido en la política exterior sobre migraciones de la UE. Como se trasluce, Ecuador estaba dentro de esos intereses comunitarios.

En la misma senda, la Comisión Europea propuso crear en 2005 *perfiles migratorios* de países "en desarrollo" como herramienta para recabar información relevante que sirviese para el diseño de políticas sobre migración y desarrollo (COM[2005] 390 final). Los *perfiles migratorios* apoyaban la *creación de capacidades* para la gestión migratoria en los terceros países (Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2006). Para cumplir esa misión, la UE apeló otra vez a la intermediación de una red de actores que posibilitasen sus objetivos de *gestión migratoria*

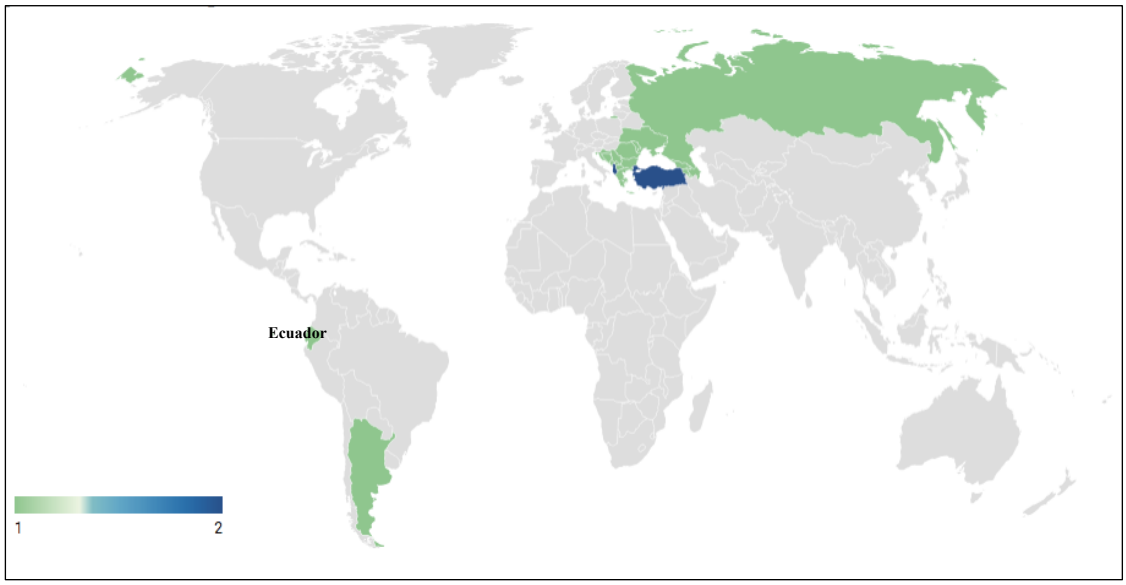
[269] La ONG ALISEI y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

comunitaria. Entonces, la Comisión Europea reforzó el diálogo y la colaboración con otros organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIT, el ACNUR, la OCDE, el PNUD y la OIM, que podían ser útiles para efectivizar esta idea (COM[2005] 390 final, Annex 7).

Efectivamente, la OIM reconoció que tras esta propuesta comunitaria comenzó a trabajar en 2006 en los primeros *perfiles migratorios*, que fueron los de Senegal y Ecuador, abarcando en pocos años a más de 30 países de América Latina, África, Europa Oriental y Asia Central (OIM, 2010). La OIM-Ecuador realizó una primera versión del *perfil migratorio* de ese país andino en julio de 2006 "(...) atendiendo el pedido de la Unión Europea, que en 2006 escogió a Ecuador para desarrollar este documento (...)" (OIM, 2008b, p. 14). Nuevamente se confirma que, en términos migratorios, Ecuador comportaba un interés comunitario primordial en Latinoamérica. Hasta el año 2008, la OIM confeccionó 21 *perfiles migratorios* de 19 países[270] (ver Figura 3). Además de Ecuador, otro de los países latinoamericanos elegidos fue Argentina. Según el interés político, hubo países extracomunitarios que a lo largo del tiempo acumularon más de una versión de este tipo de informes, como fue el caso de Ecuador, cuyos perfiles migratorios se publicaron en 2008 y 2011.

Figura 3

Perfiles migratorios realizados por OIM (2007-2008)



Nota. Elaborado a partir de página web de publicaciones de OIM (s.f.).

[270] Los perfiles migratorios corresponden a: Antigua República Yugoslava de Macedonia (2007), Bosnia y Herzegovina (2007), Croacia (2007), Montenegro (2007), Serbia y la provincia de Kosovo (2007), Turquía (2007 y 2008), Albania (2007 y 2008), Armenia (2008), Azerbaiyán (2008), Bulgaria (2008), Federación Rusa (2008), Georgia (2008), Grecia (2008), Rumania (2008), Ucrania (2008), República de Moldavia (2008), Serbia (2008), Ecuador (2008) y Argentina (2008).

La escala del mapa corresponde a la cantidad de perfiles migratorios realizados por país, encontrándose en este periodo sólo el caso de Albania con un par de ejemplares. Como se releva del mapa, a excepción de Rusia, los intereses estaban puestos en los países del Sur Global. En 2008, el Consejo de la UE amplió su visión y abogó por un enfoque más sistemático de los perfiles migratorios para que ayuden a conseguir una coherencia entre las políticas (OIM, 2012), lo que requirió del apoyo financiero de otros donantes.

En suma, los *Regional Strategy Papers,* los *Country Strategy Papers* y los *Perfiles Migratorios* como herramientas de la UE de producción de datos sobre los Estados de origen migratorio, tempranamente fijaron su atención en el caso ecuatoriano. Ecuador se situó como uno de primeros países sobre los que se confeccionó un *Country Strategy Paper* en el que se ratificaba la importancia de sus corrientes migratorias hacia la UE y se advertía ya en 2002 sobre la conveniencia de dar seguimiento a su evolución. Cuestión que también fue sostenida en 2007 por la *Estrategia País* sobre Ecuador. También el *Regional Strategy Paper* dedicado a la CAN consideraba a Ecuador entre los países prioritarios de esa región. Con misma lógica, Ecuador estuvo entre los primeros países de América Latina y el Caribe sobre los que la OIM publicó un *perfil migratorio* por encargo de la Comisión Europea. Este último informe amalgamó aun más la asociación entre la UE y la OIM, confirmando la tendencia comunitaria hacia el *control migratorio cooperativo* en el que participaban otros actores externos.

En resumen, las migraciones extracomunitarias históricamente fueron consideradas un asunto de seguridad por la UE, cosmovisión que fue utilizada para (re)construir lo comunitario y extracomunitario. En este sentido, el proceso de construcción del espacio de “libertad, seguridad y justicia” dentro de la UE alentó prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. En este trascurso afloró el paradigma de la *gestión migratoria* que complejizó el análisis desde la seguridad, implicando la aplicación de mecanismos de control no siempre explícitos. En el caso de la UE tomó una forma específica: la *matriz de gestión migratoria*, que supuso una injerencia de la UE en los países de origen, tránsito y destino migratorio. Ello fue funcional políticamente a la inclusión del control migratorio en las relaciones internacionales con los terceros países. Los ejes de esta *matriz de gestión migratoria de la UE* (fronteras exteriores, lucha contra la inmigración ilegal y desarrollo) se replicaron como campos a atender por las consecutivas herramientas diseñadas por la UE para las migraciones extracomunitarias: la línea presupuestaria B7, el programa AENEAS, el programa TPMA, el programa SOLID, los *Regional Strategy Papers*, los *Country Strategy Papers* y los *Perfiles Migratorios*. Todo ello contribuyó a afianzar a la UE como actor internacional; a solventar dinámicas comunitarias de *control migratorio cooperativo* entre actores desiguales en términos de poder; a cimentar la asociación entre la UE y la OIM; y a consolidar la externalización del control migratorio comunitario hacia España, América Latina y el Caribe y Ecuador, situando al país andino como un caso testigo.

CAPÍTULO 7. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DE FRONTERAS EXTERIORES

El foco de esta sección es rastrear la replicación en España y Ecuador de los elementos que componen el eje sobre fronteras exteriores en la *matriz de gestión migratoria de la UE*. El delineamiento de las fronteras exteriores comunitarias fue un momento germinal para las políticas migratorias del bloque y una instancia de ruptura para las políticas de extranjería de los Estados miembros, que tendría consecuencias tanto para los países aspirantes a socios como para los denominados terceros países. En las próximas páginas, se evidenciarán los aportes hechos por España al ideario sobre fronteras exteriores de la UE. Se remarcarán las consonancias entre los postulados de la UE, los discursos políticos españoles y las medidas estatales atisbadas en el campo del control migratorio y fronterizo, los cuales dieron por resultado la europeización de la política migratoria española. Profundizando en el eje de fronteras exteriores de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, se dará cuenta de los mecanismos de "vigilancia coordinada", revisando la participación de España en las operaciones conjuntas de FRONTEX desplegadas sobre las fronteras aéreas y su impacto concreto en los flujos ecuatorianos. Seguidamente, se prestará atención a la "cooperación policial" desplegada por España hacia Ecuador por medio del plan Ludeco, el AROFM y el establecimiento de oficiales de enlace españoles en el país andino. Por último, se observará el involucramiento de las "compañías de transporte" en el control migratorio comunitario y español de los flujos de personas provenientes de terceros países.

1. La europeización de la agenda política sobre migraciones en España y sus efectos externalizadores

Las fronteras exteriores comunitarias se fueron construyendo como imaginario político a través de su desarrollo como idea, con sus consecuentes implicaciones materiales y prácticas. Como se mostrará siguiendo a Béland y Cox (2011), la frontera exterior puede considerarse una idea esencial porque podemos identificarla y rastrear su influencia en un resultado político concreto. Estudiar las fronteras permite dar cuenta de un contexto más amplio que la territorialidad (Anderson, O´Dowd y Wilson, 2003). Para Anderson (1996), las fronteras son instituciones y procesos. Como institución, la frontera se establece a través de decisiones políticas y se regula por textos legales. Como proceso implica estos elementos: una política estatal, que contempla la movilidad de esa frontera y de sus funciones; políticas y prácticas de gobierno amparadas en el control fronterizo; y cuestiones discursivas e identitarias cambiantes a lo largo del tiempo (Anderson, 1996). Es por ello que las fronteras se (re)dimensionan constantemente según el

momento histórico, como se verá en el proceso de conversión de España como país-frontera del bloque comunitario.

Desde los años setenta, la migración comenzó a discutirse en el marco europeo común (Longo, Panebiando y Cannata, 2023). El primer indicio de la comunitarización de las políticas migratorias refiere a la solicitud de armonización de la legislación sobre extranjeros hecha por la CEE durante la misma reunión en la que se creó el Consejo Europeo en 1974[271]. Posteriormente, a mediados de los años ochenta, la CEE expresaba que el nuevo enfoque para encarar la inmigración tendría como punto de partida el resguardo de la seguridad en las nacientes fronteras interiores y exteriores de la Comunidad, a través del combate contra el crimen, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal (COM[84] 446 final, 1984). La conformación del espacio de Schengen en 1985 debe ser entendida como la materialización de esos discursos. El relajamiento de los controles de las fronteras entre los países miembros requirió el establecimiento de patrones comunes de movilidad e intensificó el interés político por establecer controles migratorios[272] para resguardar la frontera exterior del espacio comunitario. Desde ese momento se solicitaba que las políticas migratorias de los socios respecto a los terceros países tuviesen en cuenta las políticas y actuaciones comunitarias (Decisión de la Comisión 85/381/CEE, 1985). A partir de entonces, el proceso de adhesión de los países a la UE supuso una exportación del control migratorio (Boswell, 2003), como muestra el caso de España. Su ingreso a la CEE estuvo precedido por la reforma de su frontera como institución y proceso, es decir, por un cambio político y discursivo en la representación de la frontera que estuvo embebido por las decisiones políticas y regulatorias comunitarias y por la identificación de España con el espacio de integración europeo, como quedó reflejado en la primera ley española sobre inmigración.

Al presentarse el proyecto de la ley de extranjería española de 1985, el entonces ministro del Interior del gobierno del PSOE, José Barrionuevo Peña, señalaba su adecuación con los "criterios vigentes" en la entonces Europa Occidental y en la Constitución española de 1978[273] lo que, de acuerdo con su visión, frenaría la "inconstitucionalidad sobrevenida" que se había producido hasta ese momento en la legislación sobre el tema (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 181, 1985, p. 8300).

En la fundamentación de la ley, el ministro del Interior hizo hincapié en cuestiones de seguridad: "(…) es necesario poner un especial énfasis en el grave problema que supone la *delincuencia internacional*, para cuya prevención y represión el Gobierno ha entendido que una pieza clave es la aprobación de este proyecto de ley" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº

[271] Ver, Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CEE (1974).
[272] 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).
[273] En su texto se mencionaba el goce de libertades públicas por parte de los extranjeros y la concertación de tratados de doble nacionalidad con países con los que España haya tenido mayor vinculación histórica, como los iberoamericanos.

181, 1985, p. 8299, énfasis añadido). Esta posición que ligaba la inmigración con la amenaza y la seguridad era compartida por el PP. En su intervención como orador del Grupo Parlamentario Popular, Emilio Durán Corsanego, expresaba:

> (…) nuestra aprobación y nuestra conformidad con la necesidad de una ley que permita dotar al Gobierno de medidas legales para *resolver el grave problema* -que exige una *solución inmediata y urgente*-, que supone la *presencia* de numerosos extranjeros en nuestra patria y *cuyo comportamiento no se compadece* las más de las veces *con la hospitalidad que reciben por parte de nuestras gentes* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 181, 1985, p. 8301, énfasis añadido).

Otro representante del mismo grupo, Juan Carlos Guerra Zunzunegui, manifestaba en su discurso:

> (…) hay que dotar con esta ley al Gobierno porque realmente uno de los *problemas* que tenemos es el de los *extranjeros no legales* que hay en nuestro país. *Nos hemos convertido en el refugio de todo lo indeseable de Hispanoamérica e incluso de Europa* (Diario de Sesiones del Senado, Nº 123, 1985, p. 5802, énfasis añadido).

En el debate parlamentario de esta normativa sobre extranjería, la asociación de la inmigración con aspectos negativos como la delincuencia, el tráfico de drogas o problemas de convivencia ciudadana contribuyeron a su construcción como problema (Dios Pintado, 2005). Desde la perspectiva del institucionalismo discursivo, es en este proceso de discusión en el que se da el *discurso comunicativo (communicative discourse*)*,* en el que los actores políticos discuten, deliberan y legitiman las ideas ya desarrolladas en el *discurso coordinativo* (*coordinative discourse*) (Schmidt, 2011a, 2026). Los discursos que criminalizaban la inmigración eran compartidos entre actores políticos parlamentarios de distintos partidos implicados en la toma de decisiones. A nivel de política interna y externa, con la LO 7/1985 España respondía a la demanda europea sobre el endurecimiento de los controles en la frontera sur del Mediterráneo apelando a motivos de seguridad, entendida en clave de securitización de la cuestión migratoria. Este enfoque coincidía con las ideas circulantes en el ámbito comunitario en esos años, como aquellas insertas en el AUE[274] firmada por España en 1986 o en la agenda política[275] del Grupo

[274] Basta leer el texto de su ratificación donde se menciona la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países enlazada a la cooperación de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, la criminalidad, la droga, el tráfico de obras de arte y de antigüedades (Ver, BOE Nº 158, 1987).
[275] El programa de trabajo del Grupo Ad Hoc de migración creado en el marco del Grupo TREVI abarcaba la inmigración “irregular”, la política de visados, el asilo, el refuerzo de las fronteras exteriores y la cooperación policial.

TREVI[276], donde el país ibérico participaba activamente. Como afirmaba el entonces ministro del Interior español, Barrionuevo Peña:

> (...) para 1992 existe el compromiso consagrado en el Acta Unica de que desaparezca lo que se denominan fronteras interiores para ciudadanos de todos los países de la Comunidad, por lo que, consiguientemente, debe establecerse una *frontera exterior común en la que nosotros, obviamente*, por nuestra situación geográfica, *somos una parte muy importante* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 219, 1988, p. 7979, énfasis añadido).

> (...) existe el *criterio* en el área de la Comunidad Europea —*yo he tenido ocasión de constatarlo en las reuniones de Ministros del Interior*— (...) de que (...) *somos un país más permisivo* en materia de circulación o de entrada de extranjeros en el área de la Comunidad (...) (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 219, 1988, p. 7979, énfasis añadido).

Estos extractos dan cuenta del proceso interactivo de las ideas (Schmidt, 2008, 2017b). Se observa cómo el ámbito comunitario era portado a la arena política española, mostrando una gradual interiorización del rol que *debía* ocupar España por el hecho de *pertenecer* al bloque. De manera creciente, los discursos sobre las fronteras exteriores y el rol de España como país perimetral fueron avanzando hacia la comunitarización incentivados por la participación española en distintos espacios políticos sobre migraciones. La discusión de un proyecto de Convenio de Cruce de Fronteras Exteriores dentro del Grupo Ad Hoc de migración creado en el marco del Grupo TREVI era muestra de ello. Esta iniciativa no llegó a prosperar por un desacuerdo entre el Reino Unido y España acerca de su aplicación en Gibraltar, pero sirvió de base para fijar posiciones comunes sobre la necesidad de dotar de medidas políticas que hiciesen posible impulsar un listado de países a los que se les exigiría visados.

Hacia finales de los años ochenta, Huysmans (2000) verifica una significativa europeización de la política migratoria en los espacios formales e informales de discusión comunitaria. Esto impactó en los actores estatales que participaban de los mismos. Una muestra de cómo se amalgamaron los discursos políticos comunitarios con los de España fue que las políticas tendientes a establecer un espacio asentado en la "libertad, seguridad, y justicia" —área en la que se afianzaría fuertemente el marco comunitario hacia fines de los años noventa—, ya habían sido adelantadas por España durante su primera presidencia de la CEE, en 1989, como

[276] Este grupo perteneciente al ámbito comunitario, cuya sigla significaba "Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional", estaba compuesto por los Ministros de Interior y responsables policiales de los países miembros de la CEE. El Grupo TREVI amplió sus competencias en 1986 e incorporó a la migración construida como un problema ligado a la seguridad. España participaba como observador en este grupo desde 1979, pasando a ser miembro pleno en 1986 (De Arístegui, 1997).

conclusión de los resultados del Grupo de Rodas[277]. Como reflexionaría el diplomático español encargado del mencionado grupo:

> (...) para que desaparezcan las fronteras hay que crear primero una frontera exterior común. Esta frontera exterior común es la frontera del perímetro geográfico de los países que en la actualidad constituyen la Comunidad Europea. Frontera exterior común que tiene unos controles homogéneos, una eficacia, idéntica en la aplicación de estos controles. Controles [que] se aplican a las personas y a todo lo que las personas llevan consigo (Pastor Ridruejo, 1993).

Esta visión de la frontera comunitaria erigida sobre la seguridad estaba extendida entre quienes participaban de las esferas de decisión política sobre migraciones. Sobre la percepción de los países miembros acerca de lo extracomunitario, el diplomático encargado de las relaciones con la CEE en la cartera exterior española sostenía: "(...) la frontera los protege frente a los países que no pertenecen a la Comunidad" (Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Pedro Solbes Mira, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 376, 1988, p. 13050). Así es como la construcción de la migración extracomunitaria se forjó en las arenas políticas europeas: representada como una amenaza, ligada a la delincuencia internacional y asumida como un asunto de seguridad.

En el espacio del Grupo de Rodas, España tuvo un papel protagónico en las negociaciones de las iniciativas para que las fronteras exteriores fuesen una realidad. En el Documento de Palma (1989), que ponía en común las medidas políticas que los países debían adoptar hasta 1992 para materializar las fronteras exteriores, se planteaba como esencial el establecimiento de un sistema de vigilancia, la cooperación y el intercambio de información, la revisión de los acuerdos de los Estados miembros con los terceros países y el combate de las redes de inmigración ilegal, entre otros. La implementación de una lista común de visados era considerado tan importante que contaba con un punto específico.

Cornelius (1994) asegura que la restricción sobre los visados fue una concesión política de España hacia los países comunitarios. Como se aprecia en los documentos oficiales, la CEE había impulsado la idea de una armonización de la política de visados entre los Estados miembros desde 1985[278]. Dos años después, el Grupo TREVI decidió confeccionar una lista de

[277] Su nombre formal era "Grupo de Coordinación para la Libre Circulación de Personas". Fue creado en 1988 por el Consejo Europeo de Rodas con el mandato de trabajar en los objetivos comunitarios para garantizar el espacio europeo sin fronteras internas para los ciudadanos de los países miembros. Como resultado de las reuniones de sus integrantes (12 coordinadores nacionales y un representante de la CEE), en 1989 se elaboró el Documento de Palma, que ponía en común las medidas que debían adoptarse para continuar el andamiaje de las fronteras comunitarias interiores y exteriores.

[278] Ver, por ejemplo: COM[85] 310 final (1985); Decisión de la Comisión 85/381/CEE (1985); Declaration of the Belgian Presidency (1987), entre otros documentos.

países a los cuales requerir el visado para ingresar al espacio comunitario[279]. Esta propuesta adquirió mayor envergadura en 1989[280], cuando se pusieron en común las ideas para establecer de forma vinculante esta lista de países a los cuales imponer el visado y la creación de una visa europea[281]. En este punto, los visados fueron el tema principal de la reunión del Grupo Ad-hoc sobre inmigración realizada en Madrid en 1989, bajo la presidencia española de la Comunidad, en la cual se estableció una lista de 59 países que necesitarían visado para entrar en el territorio de los Estados miembros (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 479, 1989).

Según surge de los debates parlamentarios de la época, para el grupo parlamentario Coalición Popular, la aplicación de visados a los Estados de Iberoamérica planteaba "(...) un problema similar a Francia con sus colonias o a Inglaterra con sus otras ex-colonias de la Commonwealth", posicionándose a favor de que "(...) no se pida el visado a esos países, pero sí (...) mayores controles por la relación directa que muchas veces hay con originarios de esos países en materia de tráfico de drogas y de delincuencia" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 479, 1989, p. 15697). La posición sostenida por el gobierno socialista respecto de los visados era clara: se pondría por delante la fidelidad al bloque inclusive a costas de las relaciones con los países de Latinoamérica. Esto reflejaba el devenir de la frontera como proceso que va cambiando en términos discursivos e identitarios a lo largo de la historia (Anderson, 1996). Al respecto, se aseguraba:

> Es cierto que nosotros tenemos *lazos históricos con países que nos son cultural y afectivamente muy próximos*. De todas formas, *España* busca el acuerdo respecto de una política *común* de visados y *se supeditará en el futuro* (...) *a no poner dificultades* insalvables a una política común (...). Parece que *tiene sentido* que la Comunidad Económica Europea tenga una *política común respecto de terceros países*, *con independencia de qué países sean éstos*. (...) no cabe la menor duda de que *hay que supeditar incluso algunas posiciones, claramente defendidas hasta el momento*, en función de *una política común y de un bien común*, que es lo que hemos defendido durante este período en el grupo de Trevi (Comparecencia del ministro del Interior, José Corcuera Cuesta, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 479, 1989, p. 15699, énfasis añadido).

Esto se demostró cuando España tuvo que acatar, incluso en desacuerdo, la inclusión de República Dominicana en la lista común de visados. Así se explicaba el proceso de negociación:

---

[279] En el marco de una reunión en Copenhague del Grupo Ad Hoc de inmigración, los ministros del Interior decidieron exigir a partir de marzo de 1988 el visado de entrada a la CEE para los ciudadanos de 50 países (García, 1987).
[280] Quedó asentado en el Documento de Palma (ver, The Palma Document, 1989).
[281] Se materializó años después con la creación de la visa Schengen.

> (...) España *no pudo negociar* porque es el resultado de una decantación de listas individuales de los cinco países originarios de Schengen (...) España *no pudo intervenir* en la redacción de esa lista y *lo único que hizo fue aceptar el "acquis" tal cual*, con la *excepción* de estos dos nuevos países, Turquía y la *República Dominicana* (Comparecencia del secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Carlos Westendorp y Cabeza, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 389, 1992, p. 11480).

> (...) en el caso de la República Dominicana, *por razones de hermandad luchamos fuertemente* para que se pudiera no tenerlo que aplicar a dicho país. Al final, *el "acquis" de Schengen era el "acquis" de Schengen*, y *lo único que pudimos hacer fue retrasar la entrada en vigor*. *Ese retraso puede ser beneficioso* y sobre todo puede darnos *más legitimidad* para el momento en el que tengamos que aplicarlo a *algún otro país* con el que tengamos unas *relaciones especiales*; y me estoy refiriendo a *países latinoamericanos* (Comparecencia del secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Carlos Westendorp y Cabeza, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 389, 1992, p. 11480).

La configuración de la frontera exterior comunitaria supuso la construcción simbólica y práctica de esos límites fronterizos por parte de los Estados miembros, cuyo margen de acción estaba delimitado por el poder de los socios en materia de relaciones internacionales. En el discurso público, España se presentaba como defensora de los países de la región latinoamericana frente al bloque comunitario. Estas citas textuales ilustran las estrategias del país ibérico para obtener legitimidad frente América Latina y el Caribe ante los futuros ingresos de países de esa región al listado de visas Schengen, como posponer la entrada en vigor de esa medida e incluso ofrecer medidas compensatorias[282]. En este margen de acción, también entraba en juego el método de toma de decisiones utilizado para establecer las listas de visados comunitarios, definido por unanimidad en los primeros años y a partir de 1996 por mayoría cualificada, lo que impactaba en el margen de negociación sobre los Estados a incluir.

España estaba en momentos de cambio, allanando el camino para integrarse al espacio Schengen y modulando su discurso político sobre migraciones hacia la europeización. 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 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 100, 1991, p. 4886). Existen coincidencias

[282] Según confirmaba un funcionario, antes de la entrada en vigor del visado para ingresar al espacio Schengen: "(...) República Dominicana ha podido obtener, primero, un plazo y, segundo, ha obtenido el apoyo de España en la entrada en la Convención de Lomé" (Comparecencia del secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Carlos Westendorp y Cabeza, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 389, 1992, p. 11478).

discursivas que datan de 1991 entre la "política activa de inmigración" de España y el "enfoque global"[283] migratorio de la CEE, en las que se verifica que un espacio fortalecedor de esta consonancia fueron las negociaciones del TUE llevadas a cabo dentro de las Conferencias Intergubernamentales[284]. Como señala Barbé (1996), en la Conferencia Intergubernamental de 1991 fue la primera vez que España sintió que su participación influyó en el modelo de construcción política de la UE. En esa reunión, la delegación española propuso la creación de la ciudadanía europea que finalmente quedó incorporada al TUE (Barbé, 2002; Beneyto, 2024a). De forma constitutiva, la definición de ciudadano de la Unión se contrapuso a la figura del extranjero extracomunitario.

La amalgama entre los discursos de la UE, de España y los debates de la Conferencia Intergubernamental quedaron expuestos en el "Informe del grupo de reflexión" conocido como "Informe Westendorp"[285] de 1995. Un dato importante es que este trabajo −solicitado por el Consejo Europeo como preparativo de la Conferencia Intergubernamental 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, énfasis añadido).

En efecto, una fuente diplomática española confirmaba que la inclusión de la migración en ese informe se embebía de los discursos circulantes en el ámbito europeo (Entrevista 12, 2016). En el extracto 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*, en concordancia con los discursos de la post Guerra Fría. Esta consideración, llevaba implícita una legitimación

[283] Ver SEC(1991) 1855 final.
[284] Estas reuniones se convocan para discutir modificaciones a los Tratados comunitarios.
[285] Tomó su nombre del político español Carlos Westendorp que presidió el grupo de reflexión europeo que produjo el escrito.

de la política de controles fronterizos. Estas narrativas políticas sobre *presiones migratorias* y refuerzo de las fronteras exteriores también encontraban réplicas en el ámbito español, en el cual se agregaba además la selectividad:

> Puede haber una *fortísima presión migratoria* hacia Europa. Algunos dicen que son 15 millones de personas, otros dicen que podrían ser 100 millones de personas. Son personas que quieren ir a Europa Occidental porque en Europa creen que tienen trabajo. Tenemos que pensar también en el futuro que es un futuro que tenemos encima, un futuro de nuestro tremendo panorama demográfico (...).
>
> (...) Sobre estos temas en Europa se está pensando en establecer lo que ya tienen los países de fuerte tasa emigratoria: *cupos*. Es decir, que *se abrirán cupos de emigración en función de una serie de razones*, como serían *los vínculos culturales, en nuestro caso con toda Hispanoamérica*. También en esos cupos entrarían factores como la *aptitud de adaptación* o *para el trabajo*. Son temas que se están *pensando*, y que se están *discutiendo*, pero que todavía no han saltado a la prensa, y son temas delicados (Pastor Ridruejo, 1993, párr. 48, 49, énfasis añadido).

Ante ese panorama demográfico descripto por el diplomático español, la opción barajada en los espacios de toma de decisión era mantener las relaciones de privilegio con ciertos países, abriendo canales legales de migración preferencial. Si bien, a mediados de la década de los años noventa, las migraciones y la política migratoria se habían perfilado como un área "problemática" de interés comunitario, aun no eran parte del debate público de la sociedad española. Es durante la VI Legislatura (1996-2000) que comenzó a desarrollarse un proceso de politización de la inmigración y un marco de actuación normativo más general (Zapata Barrero, González y Sanchez Montijano, 2008). El tema comenzaba a escalar como una creciente preocupación en y desde el ámbito político. Indicativo de esto fue que las migraciones ya estaban presentes en la agenda de trabajo del PP previa a la toma de posesión del primer período de gobierno. Los lineamientos en la materia se estipularon en un apartado específico del programa electoral, donde se decía que se:

> Promoverá la aplicación del Convenio de Schengen como *regulador* básico de una política europea de inmigración.
> Desarrollará, en colaboración con el resto de Administraciones 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, p. 212, énfasis añadido).

Dentro de estas promesas de campaña interesa resaltar la lectura que hacía el PP de la migración "ilegal" como producto de supuestas "mafias" que le facilitaban el ingreso al territorio y la insertaban luego en el sistema laboral, así como la estrategia de incluir la ayuda al desarrollo como un mecanismo de parachoque para hacer frente a la inmigración[286]. Además, desde la plataforma electoral del PP de 1996 se tenía previsto el aporte del partido a la posición de España en la Conferencia Intergubernamental de ese año, convocada durante el Consejo Europeo de Turín[287]. Se abogaba por que la Conferencia Intergubernamental de 1996 fuese la base para una:

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

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

> Desde mayo de 1996 hasta la Cumbre del Tampere *hemos impulsado la creación de dicho espacio, hemos negociado sus reglas, hemos establecido sus prioridades y hemos acelerado su ritmo de puesta en práctica*. En diciembre de 1996, en el borrador del nuevo tratado presentado en el consejo de Dublín, cobró fuerza *nuestra idea*, que acabó plasmándose de forma muy señalada en el Tratado de Ámsterdam. En la cumbre informal de Pörtschach, en octubre de 1998, *dimos un nuevo impulso* a este proyecto de espacio único, *completando* al poco tiempo en el Consejo Europeo de Viena con *un plan de acción* que describía un inventario de medidas posibles. Durante 1999 *hemos colaborado* con las presidencias del Consejo *para que este Consejo Europeo fuera un gran paso adelante en el proceso a que me refiero*. En el primer semestre de 1999 *enviamos nuestras propuestas* para el Consejo de Tampere, *que otros Estados*

[286] Años después, el PP plantearía esto en clave de control migratorio durante el Consejo Europeo de Sevilla de 2002.
[287] Esto respalda la trascendencia política de esa reunión que se llevó a cabo en marzo, cuando el primer gobierno de Aznar se inició en mayo.

> *recogieron e hicieron suyas* en documentos posteriores (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 265, 1999, p. 14075, énfasis añadido).

En las expresiones de Aznar quedaba clara la importancia y el interés que su primer gobierno dio a la comunitarización de la política migratoria. Quizás el tono grandilocuente que utilizaba el entonces jefe del Gobierno español sobredimensionaba los logros de su gestión al presentarlos ante las Cortes Generales españolas, pero era congruente con el objetivo de su política exterior: convertir a España en un actor de injerencia mundial.

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

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

La construcción de ciertos problemas como comunes a todos los países, entre ellos la inmigración, decanta del paradigma de la "gobernabilidad global" que habilitaba a un reclamo de "soluciones compartidas" o "responsabilidades compartidas". Al igual que en el ámbito comunitario, también en el país ibérico se instalaron los discursos políticos alarmistas. La inmigración según el entonces Ministro de Asuntos Exteriores representaba un tema de seguridad multidimensional para el país:

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

Las alegadas *presiones migratorias* desde Latinoamérica no eran una realidad en la España de 1996[288], pero la necesidad de destacar a esta subregión se vinculaba al lugar de importancia que anhelaba ocupar España como mediadora entre Latinoamérica y Europa. Esto se entreveía ya

[288] Difícilmente podrían serlo cuando el número de extranjeros en 1996 era de 538.984 (Ministerio del Interior, 1996b), 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.

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, p. 222), mientras España se auto percibía como garante necesario de estas relaciones internacionales, objetivo que se traslucía en el ahínco puesto para motorizar el espacio de las Cumbres Iberoamericanas[289].

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

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

En este contexto, Aznar involucró la dimensión fronteriza comunitaria en sus discursos preelectorales 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, énfasis añadido).

> 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, p. 154).

El papel designado a España por su ubicación geográfica era asumido en el discurso de Aznar como una obligación en la que el país debía contribuir. Consecuentemente, durante la VI Legislatura española (1996-2000), la atención a las fronteras exteriores adquirió importancia parlamentaria (Zapata Barrero, González y Sanchez Montijano, 2008). Construir comunitariamente una idea de frontera engarzada al control y a la seguridad se tornó en

[289] Sobre este aspecto ver los trabajos de Celestino Del Arenal. Por ejemplo, Del Arenal (2011a; 2011b).

determinante: “(…) toda la política que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, (…) engloba desde la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el control de fronteras, un diseño de política de inmigración común (…)” (Conferencia de prensa de Aznar, 2001, 4 de octubre). Como se aprecia, el gobierno español ponía esfuerzo en edificar la frontera comunitaria como un lugar a la merced de peligros, en el que debían impulsarse políticas de seguridad. El aditamento del terrorismo se incluyó en los discursos de la UE luego del 11-S, remarcando la lógica impresa sobre el resguardo de las fronteras exteriores, al prodigar:

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

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

> Por ello durante *nuestra* presidencia, y *de conformidad con lo acordado en Laeken*, impulsaremos un estudio sobre las condiciones en las cuales podría crearse un mecanismo o *servicios comunes de control de fronteras exteriores*, tal como una policía europea de fronteras, así como la instalación de nuevos instrumentos que nos permitan lograr una mayor *eficacia en la política de visados* (...). Durante nuestra presidencia impulsaremos la creación de un sistema común de visados, basado en un banco común de visados, y tomaremos decisiones sobre la posibilidad de establecer *oficinas consulares comunes* (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 131, 2001, pp. 6541-6542, énfasis añadido).

El papel de España en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, que selló la presidencia española de la UE, siguió especialmente estos lineamientos restrictivos. En esa reunión el país impulsó el uso de las políticas de cooperación al desarrollo como herramientas de control migratorio, lo que supuso resaltar la cooperación con los países de origen y tránsito en clave de articularlos en la *matriz de la gestión migratoria de la UE*. La fuerza de esta *cooperación asimétrica* quedó de

manifiesto en la propuesta de revisar las relaciones exteriores de la UE y de sus miembros con los países que no colaborasen. Esto implicaba que los terceros países debían involucrarse en la *gestión migratoria comunitaria*, no únicamente readmitiendo a sus nacionales sino también a los ciudadanos de otros países que hayan ingresado a la UE a través de sus territorios. Como el mismo presidente del Gobierno español expresó: "Seguiremos las líneas maestras acordadas en el Consejo de Sevilla que pretenden potenciar la coordinación de las políticas de inmigración de los Quince, implicando también a los países de origen y tránsito" (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 179, 2002). Durante esta presidencia española de la UE se posicionó a la migración en un lugar de importancia y, bajo una lógica preventiva, se recomendó su uso político: "Por primera vez, como ocurre con otros temas, la inmigración ilegal formará parte de las cláusulas que la Unión Europea introducirá en los acuerdos de futuro que desarrolle con cualquier país" (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 175, 2002).

De acuerdo con Agrela Romero (2007, p. 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. Según Gabrielli (2023), tras posicionar a la inmigración irregular como interés nacional dentro de la agenda comunitaria de la reunión en Sevilla, España fue considerado un actor más relevante en el *policymaking* de la UE en materia de control fronterizo y externalización.

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

La comunitarización de la política de visados adelantada y apoyada por Aznar en su comparecencia de 2001 jugó un rol específico en el caso ecuatoriano. Al término del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, en cumplimiento del Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal, la Comisión Europea giró una encuesta a los Estados miembros para actualizar la lista comunitaria de terceros países a los que exigir visado 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 [290] 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 país ibérico fue uno de los impulsores de la medida ante la UE, efectivizada en el año 2003.

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

El apoyo a la *matriz de gestión migratoria de la UE* se mantuvo constante durante la presidencia de gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2008), del PSOE, que siguió a la de Aznar. Desde un inicio, el entonces mandatario español dejó clara la alineación de su gestión con lo sancionado en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, es decir, con el uso de la cooperación asimétrica y el control migratorio en origen como formas de extender las fronteras o, dicho de otro modo, de entender la frontera como un proceso:

> Es imprescindible *mejorar el control de fronteras* para *frenar la inmigración irregular* y la persecución de los traficantes de mano de obra (…). Pero son los *acuerdos con los países emisores* y la *contratación en origen* es decir, la *inmigración ordenada* lo *único* que permitirá combatir eficazmente el tráfico de mano de obra y los desoladores accidentes que hoy cada vez son más frecuentes (Discurso de investidura de Rodríguez Zapatero, 2004, énfasis añadido).

La idea de una *migración ordenada* asegurada por medio de un acuerdo bilateral, se ofrecía como una garantía contra la irregularidad, articulando así el discurso de los derechos de los trabajadores con el control migratorio (Santi y Clavijo, 2020). Esta declaración de Rodríguez Zapatero sostenía la política de acuerdos laborales migratorios preferenciales que ya había implementado Aznar, como se ahondará más adelante.

[290] 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, 2000b, 2001b, 2002b, 2003b, 2004). Tanto Ecuador como Colombia recién en 1999 se incorporaron a las listas desagregadas de los principales colectivos de extranjeros emitidas por el gobierno español (ver Ministerio del Interior, 2000b).

Este enfoque de *migración ordenada* y control también se replicó en el plan para reformar el servicio exterior español, en el cual las migraciones estaban dentro de los 14 objetivos de la política exterior. Se contemplaba: "Dar el máximo apoyo diplomático a la seguridad de nuestras fronteras nacionales y comunitarias, y contribuir al flujo ordenado de las corrientes migratorias" (CRISEX, 2005b: 5). Otra vez, la migración aparecía ligada a la seguridad nacional y del bloque de integración regional europeo. Por motivos de seguridad, también se solicitaba la introducción del visado electrónico (CRISEX, 2005a). Un año después se remarcó que esto debía hacerse en el plazo más breve posible y se debían incluir elementos biométricos en los pasaportes y visas (Orden AEC/2783/2006). Con estos argumentos, el CRISEX apuntalaba los ejes de fronteras exteriores y lucha contra la inmigración "ilegal" expuestos en la *matriz de gestión migratoria de la UE*. En suma, la visión de la migración como tema de la política exterior comunitaria fue sintetizada por el entonces canciller español de la siguiente manera:

> Desde luego, España apoya un *enfoque omnicomprensivo* de la Unión en el tratamiento de la inmigración. Esto implica que la *lucha contra la inmigración ilegal* debe centrarse en conseguir acuerdos de *readmisión* y en el reforzamiento de las *fronteras exteriores*. Significa también que debe haber *solidaridad* en la *gestión de los flujos migratorios*, compartiendo los países miembros la *cargas obligadas* (Discurso del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en el foro hispano-italiano, 2005, énfasis añadido).

Para fortalecer la externalización de los controles migratorios, el gobierno del PSOE hizo un llamamiento a reanimar la europeización en materia migratoria con la idea de "solidaridad"[291] entre los Estados miembros. Ese argumento fue el núcleo de la reunión informal de mandatarios impulsada por España en Hampton Court[292] en 2005. Entre las propuestas realizadas en esa oportunidad por Rodríguez Zapatero, se encontraba la mejora técnica del control de fronteras, además de la readmisión y de financiar ayudas a los países de origen y tránsito migratorio (Conferencia de prensa de Rodríguez Zapatero, 2005, 27 de octubre). Sobre los resultados de esa última reunión, el entonces mandatario español enfatizaba:

> España, en su condición de *frontera exterior* de la Unión, es *extraordinariamente sensible* a todos los *problemas* que tienen que ver con la *inmigración* y no sólo podrá beneficiarse especialmente de los fondos comunitarios, sino que *ha conseguido* situar esta cuestión en el *corazón de las preocupaciones* de la Unión Europea (Discurso de Rodríguez Zapatero,

[291] Esa idea política se replicó en el programa comunitario "Solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID) (2007-2013), que financió proyectos sobre la materia entre Estados miembros, y en la Agenda Europea de Migración (2015) que se delineó mecanismos para hacer frente a la denominada "crisis de los refugiados".

[292] El temario de la agenda política de los encuentros del Consejo sobre Justicia y Asuntos de Interior y del Consejo Europeo de Bruselas, de ese año, también se alimentó de los discutido en Hampton Court.

> en el pleno del Congreso de los Diputados, 2005, énfasis añadido).
>
> España ya *no es sólo un receptor de fondos*, aunque lo sigue siendo y muy importante, sino que es un Estado miembro *activo*, que *propone* iniciativas y las hace *prosperar*, que *piensa en Europa al pensar en nuestros propios intereses* (Discurso de Rodríguez Zapatero, en el pleno del Congreso de los Diputados, 2005, énfasis añadido).

La España del PSOE se mostraba con un perfil propositivo en el ámbito comunitario. España había logrado inserir sus objetivos de control migratorio en Hampton Court, consiguiendo apoyo comunitario para blindar tecnológicamente su frontera marítima a través de la creación de los fondos que constituirían el programa "Solidaridad y gestión de los flujos de migración" (SOLID) (2007-2013) de la UE, en el que se destinaba una partida especial para las fronteras exteriores que terminaría impactando en América Latina y el Caribe y, concretamente, en Ecuador (ver Santi, 2022).

La narrativa de dotar a España de un protagonismo en cuanto a la seguridad del espacio fronterizo comunitario conectaba al discurso político del PSOE con el de las anteriores gestiones de gobierno españolas desde 1985. El rol de liderazgo que España debía desempeñar se presentaba como una continuidad:

> Europa está hoy inmersa en un *proceso de gran contenido estratégico*, la creación de un Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia, el desarrollo del ámbito Schengen y del sistema de *fronteras exteriores*. Nada evidencia mejor la *mutua confianza* que la *puesta en común de la seguridad*, para la cual *los Estados miembros con frontera exterior asumimos una especial responsabilidad*. España *siempre* ha estado en la vanguardia de esas iniciativas y *seguirá apoyándolas con la máxima determinación* (Discurso de Rodríguez Zapatero, ante el pleno del Parlamento Europeo, 2007, énfasis añadido).

Las fronteras exteriores daban cuerpo a la idea de *seguridad compartida* que se construía como espacio de confianza y de *solidaridad* entre los países socios, donde España exaltaba su rol liderando iniciativas de control y proponía ante los demás Estados comunitarios:

> Reforcemos la *solidaridad entre* los Estados miembros y dotémonos de *medios* adecuados para el eficaz control de las *fronteras exteriores*. *España ha promovido medidas que se están aplicando con éxito*, pero *queda mucho por hacer*. Fortalezcamos la Agencia Europea de Fronteras, mejoremos nuestra *cooperación* sobre el terreno y desactivemos las *mafias* que se aprovechan de la urgencia vital de esos hombres y mujeres por salir de su entorno de miseria y frustración (Discurso de Rodríguez Zapatero, ante el pleno del Parlamento Europeo, 2007, énfasis añadido).

> La implicación de la Unión Europea es otra de las bases de la política migratoria que estamos impulsando. El principio de *solidaridad* entre todos los Estados miembros en el ámbito de la gestión y control de las *fronteras exteriores* tiene que *materializarse* en realizaciones concretas; no puede quedarse en mera filosofía ni en una declaración de intenciones. Está claro que *cuando se comparte un espacio común*, sin controles entre las fronteras interiores entre países, *quienes vigilan y controlan las fronteras exteriores lo hacen en beneficio de todos* (Pérez Rubalcaba, 2008, p. 76, énfasis añadido).

Es por ello que la agencia comunitaria dedicada a las fronteras exteriores, FRONTEX, adquirió un lugar de importancia para el país ibérico. Tal como calificó el entonces ministro del Interior de España: fue un "(...) hito de especial trascendencia para España" (Pérez Rubalcaba, 2008, p. 77). De hecho, una de las primeras operaciones de FRONTEX, nominada HERA I, se desenvolvió en el territorio español de las islas Canarias, por lo que España estaba abierta a la cooperación que podía surgir con esta agencia y pendiente de los recursos financieros allí disponibles. Dar apoyo y expandir FRONTEX fue una de las prioridades de España desde los inicios de esta agencia:

> Efectivamente, Frontex es un mecanismo *insuficiente* –en eso estamos de acuerdo–, y *hay que desarrollarlo hasta sus últimas consecuencias*. Casi todos los países europeos sufren *presiones migratorias* de uno u otro tipo; todos hacemos un *esfuerzo solidario* por hacer frente a esos problemas, pero es la primera vez que se aplica un dispositivo de esta naturaleza; es decir, (…) un dispositivo de *defensa*, de *protección* de la frontera común europea. Por lo tanto, tenemos que *trabajar entre todos* por que ese mecanismo se pueda *perfeccionar*, se pueda hacer más *eficaz* y pueda ayudarnos para seguir manteniendo ese descenso muy notable de cifras que se está produciendo este año respecto al año pasado (Contestación del secretario de estado de asuntos exteriores, Bernardino León Gross, Diario de Sesiones del Senado, Nº 458, 2007, p. 10, énfasis añadido).

FRONTEX materializaba el rol de guardianes de las fronteras exteriores conferido a los países del sur europeo, como España. Otro dato de interés fue que en 2006 se designó a un policía español, Gil Arias Fernández, para el cargo de Director Ejecutivo Adjunto de FRONTEX. Este funcionario venía de desempeñarse como asesor ejecutivo de gabinete del Ministro del Interior de España, también había oficiado como jefe de distintas delegaciones españolas en varios grupos de trabajo del Consejo de la UE y además había estado comprometido en las evaluaciones para verificar la aplicación del acervo de Schengen. Datos que ponen de relieve el proceso interactivo de las ideas (Schmidt, 2008, 2017b), que son llevadas a distintos escenarios de *policy-making* por actores políticos concretos.

Recapitulando, en este apartado se han repasado los aportes de España al ámbito de la política comunitaria de control migratorio y la retroalimentación que en este campo se verifica entre la

UE y el Estado español. La idea comunitaria de fronteras exteriores impulsó un proceso de europeización de las políticas de control migratorio en España. En este sentido, la discusión política sobre el control fronterizo ocupó un lugar predominante en los debates parlamentarios entre 1996 y 2008, durante las VI, VII y VIII legislaturas (Zapata Barrero, González y Sanchez Montijano, 2008). Focalizando en los debates del periodo 2000-2008 en las Cortes Generales, Fernández Suárez (2011) destaca que para el PP las políticas de inmigración tenían como objetivo central la lucha contra la inmigración irregular y, si bien el PSOE continuó sobre este sendero y sobre el reforzamiento de las fronteras, también añadió la integración de las personas inmigrantes como categoría en sintonía con los planteamientos europeos.

En los próximos apartados se trazará el impacto en España de tres elementos que componen el eje de fronteras exteriores: la *vigilancia coordinada*, la *cooperación policial* y el *control de las compañías de transporte*, en el marco de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Se dará cuenta de los mecanismos de *vigilancia coordinada*, revisando las operaciones conjuntas aéreas de FRONTEX en las que participó España y su impacto en los flujos ecuatorianos. Luego, se prestará atención a la *cooperación policial* desplegada por España a partir del plan Ludeco, el AROFM y el establecimiento de oficiales de enlace españoles en Ecuador. Finalmente, se prestará atención al involucramiento de las *compañías de transporte* en el control migratorio comunitario y español.

1.1 Vigilancia coordinada: Operaciones conjuntas de FRONTEX para el control de los flujos migratorios latinoamericanos

El control de las fronteras exteriores auspiciado como un eje dentro de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, se desenvolvió en España por medio de diferentes iniciativas políticas internas y comunitarias. Los mecanismos de *vigilancia coordinada* dirigidos a la inmigración extracomunitaria pueden presentarse bajo distintas facetas de control. Por ejemplo, en forma de visados como medida previa al viaje de una persona migrante; como control migratorio en las fronteras aéreas, terrestres o marítimas; o en modo de regulaciones y/o controles policiales una vez que la persona extranjera se encuentra en el país de destino. Aquí interesa indagar en el impacto que la *vigilancia coordinada* de las fronteras exteriores aéreas tuvo sobre la población latinoamericana, especialmente la ecuatoriana. Los aeropuertos han sido la vía principal para el acceso de esta población hacia Europa, en general, y hacia España, en particular.

En la gestión de las fronteras comunitarias se produce lo que Bigo (1994, 2002) denomina un "*continuum de seguridad*" o "*continuum de (in)seguridad*", es decir una difuminación entre seguridad interna y externa en la que confluyen los significados de (in)seguridad utilizados por diferentes instituciones con el fin de ampliar de ese modo su ámbito de actuación. Esto se ajusta al caso de FRONTEX y a la aplicación de sus iniciativas de control migratorio en los aeropuertos dentro del territorio de los Estados que conforman el espacio Schengen.

A modo introductorio, cabe destacar que una parte importante de la puesta en práctica de estos mecanismos de *vigilancia coordinada* ha sido el crecimiento experimentado por FRONTEX desde su creación en 2004. España además de ser el principal país beneficiario del fondo SOLID de fronteras exteriores entre 2007 y 2008, como se detalló en el capítulo anterior, desempeñó un rol destacado en FRONTEX. Como ratificaba una funcionaria del Ministerio del Interior: "(...) España ha sido uno de los países que con mayor fuerza ha liderado el apoyo e impulso a su creación y puesta en marcha" (Fuertes, 2007, p. 119). Esto se puso de manifiesto cuando el país ibérico logró incorporar en el reglamento de FRONTEX un inventario de equipos de control y vigilancia proporcionados por los Estados miembros (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 637, 2007). Con este objetivo, España colaboraba activamente con la securitización de las fronteras exteriores de la UE tanto política como materialmente:

> Este inventario, es ya una realidad. España ha aportado al mismo 2 helicópteros (1 de Policía y otro de Guardia Civil), 8 barcos (5 costeros —17 metros—, 3 altura —30 metros—), y diverso material (6 cámaras térmicas, una de ellas móvil, 1 detector móvil de C02, 1 rádar móvil), encontrándose entre los países que están a la cabeza en sus aportaciones (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 637, 2007, p. 457).

Además el país ibérico fue uno de los promotores de la instauración de los Equipos de Intervención Rápida en Frontera (RABIT, por su sigla en inglés) (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 637, 2007), cuya actuación estaba prevista ante movimientos migratorios repentinos. Como cuenta el siguiente testimonio, la utilidad de RABIT para España fue subrayada durante su primer ejercicio de prueba en Portugal en 2007:

> Probablemente RABITs tendría mayores aplicaciones en las fronteras terrestres y aéreas (...). Serán útiles como una fuerza de reacción rápida en casos de emergencias reales. El ejemplo que se dio en la conferencia del pasado fin de semana es real: cuando se produce una afluencia repentina, por ejemplo, de ciudadanos sudamericanos hacia España, intentando pasar por los aeropuertos (...) (Oficial de las Fuerzas Armadas de Malta, Mayor Andrew Mallia, 28 de noviembre de 2007, House of Lords-European Union Committee, 2008 [Minutes evidence], pp. 104-105).

Obviamente, dada la política comunitaria de visados activa desde 1987 y la configuración edilicia de los aeropuertos y de los controles allí dentro, no era posible que un aluvión de personas se presentase imprevistamente como planteaba el ejercicio. Pero la atención hacia el control migratorio de las/os sudamericanas/os obedecía a las acciones de FRONTEX que en ese momento estaban en curso. El impulso de España dado a la política migratoria europea a partir de la reunión informal de mandatarios de Hampton Court en 2005 impactó en un incremento del presupuesto destinado a las operaciones en materia migratoria (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 637, 2007). En el marco del FRONTEX, desde 2005 los países comunitarios

montaron operativos conjuntos de vigilancia en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la UE. La gran mayoría de ellos se volcaron hacia África y los países del Mediterráneo, zonas que fueron destacadas como prioritarias ya en Hampton Court y en el "planteamiento global" sobre migración de la UE hecho el mismo año. No obstante, aquí cobran especial interés las operaciones que se dieron en los aeropuertos por tratarse de la vía de ingreso de la migración latinoamericana al área Schengen.

Entre 2006 y 2008, España participó en varias de las 14 intervenciones conjuntas de países miembros desplegadas para controlar las fronteras aéreas en contra de la migración "ilegal": TORINO (2006), AMAZON I (2006), AGELAUS (2006), AMAZON II (2007), AMAZON III (2007), HYDRA[293] (2007), EXTENDED FAMILY[294] (2007), ZEUS[295] (2007), LONGSTOP[296] (2008), ZORBA (2008), FOCAL POINTS (2008), EUROCUP (2008), SILENCE (2008) y HAMMER (2008).

Es preciso detenerse en las tres operaciones conjuntas AMAZON que involucraron controles en aeropuertos españoles y se centraron en la ruta migratoria latinoamericana. El objetivo de AMAZON era "(...) prevenir que la inmigración ilegal procedente de Sudamérica y Centroamérica llegue a los aeropuertos de la UE intentando infringir los controles migratorios de las fronteras exteriores" (SEC[2008] 150, pp. 26-28). Como muestra el Tabla 3, entre una y otra operación AMAZON creció el número de Estados comunitarios participantes, el presupuesto y la cantidad de nacionales de Sudamérica y América Central que no pudieron continuar su viaje al ser categorizadas/os como potenciales inmigrantes "ilegales". De estas operaciones participaba la Unidad Central de Fronteras de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, perteneciente al Cuerpo Nacional de Policía de España (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 683, 2007, p. 42). Una muestra de la importancia de la vigilancia exterior era que los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil de España designados para el control de fronteras e inmigración pasaron de 10.239 en el año 2003 a 15.710 en el año 2008, es decir crecieron más de un 53% en pocos años (Ministerio del Interior, 2009a) de vigencia del FRONTEX.

[293] Focalizada en nacionales de China.
[294] Direccionada en nacionales de Nigeria.
[295] Combinaba mar y aire.
[296] Enfocada en nacionales de Pakistán, Sri Lanka y Bangladesh.

Tabla 3

Operaciones conjuntas FRONTEX con foco en Latinoamérica (2006-2008)

FRONTEX Operaciones conjuntas	**AMAZON I (2006)**	**AMAZON II (2007)**	**AMAZON III (2007)**
Países participantes	España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Portugal.	España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Portugal.	España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, Austria, Rumania, Hungría, República Checa, Bélgica y Bulgaria.
Cantidad de aeropuertos implicados	8	8	No especificado
Periodo de tiempo	22 días (1-22 de noviembre)	19 días (19 de febrero al 27 de marzo)	22 días (7 al 28 de noviembre)
Presupuesto	€ 206.186	€ 220.293	€ 245.953
Resultados	Se detectaron 3166 nacionales de terceros países, de los cuales 1992 eran de países sudamericanos.	Se rechazó la entrada de 2984 nacionales de terceros países, de los cuales se detectaron 2178 migrantes “ilegales” de Sudamérica y América Central.	Sin datos totales.

Nota. Elaborado a partir de SEC(2008) 150.

En la puesta en marcha de AMAZON I, FRONTEX recibió apoyo de Interpol durante el proyecto

inicial a través del estudio de "(...) los itinerarios aéreos entre América del Sur y Europa utilizados para el tráfico de personas" realizado por el Grupo Mixto Especializado que ayuda a los países miembros en asuntos de terrorismo (Interpol, 2006, p. 31). Esto habla de una *cooperación securitaria sobre migraciones* existente en la esfera internacional (Santi, 2020b) y del papel que juegan los actores *auxiliares* de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, en este caso Interpol. Durante la ejecución de AMAZON I, España y Portugal fueron los países donde más casos de inmigrantes "ilegales" se detectaron: la mayoría de los 1.992 latinoamericanos que fueron rechazados en frontera eran nacionales de Bolivia, Brasil y Venezuela (BBC, 2007). Para el desenvolvimiento de esta operación conjunta, FRONTEX creó y desplegó un equipo de expertos con amplia experiencia en la detección de documentos de viaje falsificados que trabajaron junto con los agentes de las fronteras aéreas "más afectadas" (FRONTEX, 2006, p. 13). Pese a ello, se detectaron poco más de un 6% de documentos falsos entre los migrantes de terceros países demorados[297]. Sin embargo, lo realmente importante no era el número de migrantes interceptados. La *cooperación securitaria* en materia de gestión de las fronteras exteriores de la UE apuntaba a socializar a largo plazo saberes y prácticas de seguridad entre los Estados miembros. Acerca de este aspecto de las operaciones AMAZON se exponía:

> Además de centrarse en la detección de casos de migración ilegal, la operación también tiene un importante aspecto de *intercambio de conocimientos*, que los expertos proporcionan a sus colegas de otros Estados miembros utilizando una *herramienta de formación* sobre documentos falsos y falsificados desarrollada bajo la coordinación de FRONTEX (FRONTEX, 2007, énfasis añadido).

> Los resultados de las operaciones conjuntas no pueden resumirse únicamente en términos *cuantificables*. Hay otros *beneficios*, como *intercambiar mejores prácticas e información* entre los Estados miembros y *estimular la cooperación* cotidiana entre las autoridades *nacionales* encargadas de la guardia fronteriza (COM[2008] 67 final, 2008, p. 3, énfasis añadido).

Estos discursos resaltan la cabal importancia de estas operaciones: instalar un proceso de *know-how securitario*, un *saber hacer* entre los encargados del control de las fronteras en los países comunitarios. Esta transferencia de *conocimientos* era el capital inicial de FRONTEX.

Los cortos periodos en los que se aplicaban este tipo de operaciones en los aeropuertos tenían como fin asestar un golpe de efecto sobre los migrantes. Tal como declaraba la entonces portavoz de FRONTEX, Daniela Munzbergova: "Una vez que la información de la operación se expande, las personas que quieran viajar ilegalmente u organizar un viaje ilegal escogerán rápidamente otras vías para sortear las medidas de vigilancia" (BBC, 2007).

---

[297] Tan solo 199 documentos falsos o falsificados (FRONTEX, 2006, p. 14).

Indagando en la información disponible de AMAZON II se revela que entre los ocho aeropuertos[298] europeos que fueron objeto de vigilancia estaban los de Madrid y Barcelona. El aeropuerto de Madrid fue donde se les denegó la entrada a un mayor número de migrantes (1.255 personas), seguido por París (con 284 personas) y Lisboa (con 209 personas) (Diario Crítico, 2007). Según los reportes de prensa, FRONTEX anunció que durante el operativo AMAZON II se rechazaron en frontera 877 bolivianos, 464 brasileños, 259 paraguayos, 155 venezolanos, 54 colombianos, 41 peruanos, 6 ecuatorianos y 305 ciudadanos de otras nacionalidades (Mercado, 2007). Cabe resaltar la coincidencia entre el alto número de bolivianos rechazados en frontera y la introducción del visado Schengen a partir de abril de 2007, apenas días después del final del operativo. Debemos entender que el aeropuerto como espacio es un laboratorio en el que se ponen a prueba esquemas más amplios de control social y opera como un barómetro social (Salter, 2008) y los nacionales de Bolivia eran la población que estaba en la mira de los controles migratorios españoles en ese momento. En tanto, los pocos datos existentes de AMAZON III ofrecen resultados similares con 492 nacionales de Brasil y 356 de Paraguay a quienes se les prohibió la entrada (Oosterbaan, 2014). Como se aprecia, la cantidad de ciudadanos ecuatorianos detenidos por AMAZON I, II Y III fue mucho menor que la de los demás flujos latinoamericanos y una explicación puede encontrarse en que desde 2003 se les exigía visado para ingresar al área Schengen.

La legitimación de estas operaciones conjuntas dirigidas a los flujos latinoamericanos se basaba en el "análisis de riesgo" realizado por FRONTEX, es decir en una evaluación sobre las posibles amenazas a la seguridad comunitaria presentes en algunas rutas migratorias. El "análisis de riesgo" en la jerga de FRONTEX es el primer paso en la toma de decisiones para iniciar tareas operativas. Así lo expresaba la máxima autoridad de esa agencia europea de fronteras exteriores en febrero de 2007:

> Como ha demostrado nuestro *análisis de riesgo*, hay un *importante* flujo migratorio por vía aérea desde *Sudamérica* relacionado con el uso *indebido* de visados y otros documentos de viaje, en gran parte destinado a *España* y Portugal, pero que también implica a aeropuertos de otros Estados miembros (Declaraciones del Director Ejecutivo de FRONTEX, Ilkka Laitinen, en FRONTEX, 2007, énfasis añadido).

En palabras de un documento de trabajo de la Comisión, la conclusión del AMAZON II "(...) confirmó que existe un *problema* de inmigración *ilegal* procedente de *Sudamérica y Centroamérica* que llega por vía aérea a las fronteras exteriores de la UE" (SEC[2008] 150, p. 28, énfasis añadido). Estos mismos flujos migratorios también eran problematizados en la visión de un Eurodiputado del PSOE, que precisaba:

---

[298] Los demás eran Roma, Frankfurt, Lisboa, Milán, París y Ámsterdam.

> En España todas estas imágenes en la televisión día a día mostrando miles de inmigrantes tratando de llegar a nuestro continente fueron impactantes, pero esto es una parte *muy pequeña* de *nuestro problema* porque *la mayoría de los inmigrantes ilegales vienen a través de los aeropuertos*. Hemos puesto en marcha medidas especiales para las personas que vienen de *América Latina*, porque vienen a vivir a España pero *nunca vuelven*; *se quedan* (Secretario General de la Delegación del PSOE en el Parlamento Europeo y Diputado del Parlamento Europeo por el PSOE, Javier Moreno Sánchez, 16 de octubre de 2007, House of Lords-European Union Committee, 2008 [Minutes evidence], p. 26, énfasis añadido).

Estos discursos ponían de manifiesto que, en el ámbito comunitario y español, el origen del flujo migratorio era determinante en la vigilancia de cierto tipo de frontera. Un estudio de Jeandesboz (2020) asevera que, según datos de Eurostat, hubo un total de 70.070 personas rechazadas en las fronteras exteriores aéreas de los 28 países de la UE y los países asociados a Schengen durante 2008; en tanto, en el mismo año los datos de FRONTEX informaban 66.891 personas rechazadas[299]. En relación al caso de estudio de esta tesis, durante 2008 en los aeropuertos españoles fueron rechazadas 13.520 personas, todas provenientes de países de América Latina y el Caribe. Como muestra el Tabla 4, sólo 60 (2,25%) eran de nacionalidad ecuatoriana. Esto confirma que en España los controles migratorios en los aeropuertos se enfocaban en las/os viajeras/os procedentes de países latinoamericanos y caribeños.

La mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños con más viajeros rechazados, según la Tabla 4, estaban exentos del requisito de visado para ingresar al espacio Schengen. De la lista, únicamente los nacionales de Colombia, República Dominicana, Perú, Bolivia, Ecuador y Cuba estaban obligados a obtener un visado comunitario para esos años. De los datos desagregados de Eurostat, surgen pistas de las causales oficiales de rechazo hacia las/os ecuatorianas/os en los aeropuertos españoles en 2008: 5 rechazos por no tener documento de viaje válido, 5 denegaciones de entrada por documentación falsa, 25 por no tener visa o permiso de residencia válido, 5 por visado o permiso de residencia falso y 15 rechazos por tener propósitos o condiciones de estadía no justificados. Estos escuetos números no dan un cuadro acabado de los controles migratorios y fronterizos aplicados por España hacia las/os ecuatorianas/os. Según sostiene Moffette (2014), España utilizó la estrategia de posponer el control migratorio, desplazando en parte el trabajo fronterizo de filtrado de los inmigrantes hacia distintos mecanismos de control en destino. El siguiente acápite retomará este planteo.

[299] Tanto en los datos oficiales de Eurostat y FRONTEX, el año 2008 concentró la mayor cantidad de rechazos en la frontera aérea, comprendiendo el periodo 2008-2018 (Jeandesboz, 2020).

Tabla 4

Rechazos de nacionales de América Latina y el Caribe en la frontera aérea de España (2008)

	PAÍSES	CANTIDAD
1	Brasil	2.825
2	Paraguay	1.680
3	Venezuela	1.255
4	Argentina	1.095
5	Honduras	1.005
6	Nicaragua	700
7	Guatemala	550
8	Colombia	490
9	El Salvador	410
10	México	300
11	Chile	280
12	República Dominicana	255
13	Uruguay	250
14	Perú	165
15	Costa Rica	115
16	Panamá	95
17	Bolivia	75
18	Ecuador	60
19	Cuba	35
20	Haití	5
21	Belice	5
	TOTAL	**13.520**

Nota. Elaborado a partir de datos oficiales de Eurostat (código: migr_eirfs).

La movilidad global genera una vigilancia a larga escala y los aeropuertos ayudan a maximizar y, al mismo tiempo, regular esa movilidad (Lyon, 2008). Sobre las terminales aeroportuarias recaen presiones de seguridad, dado que son nodos vitales y vulnerables dentro del régimen global de movilidad, donde la utilización de nuevas tecnologías crea una expectativa pública de seguridad absoluta (Salter, 2008). La frontera aérea representa un filtro para los ingresos y para los rechazos, como se expuso con el caso de España y los flujos originarios de América Latina y el Caribe.

Al mismo tiempo, este control migratorio contrasta con lo que marca Moffette (2014) acerca del favorecimiento del ingreso de las personas migrantes latinoamericanas, especialmente las

ecuatorianas, a través de la permeabilidad de la frontera aérea española. Esta dualidad aparentemente contradictoria se explica en la tensión externa-interna, por la cual España por un lado debía ratificar su pertenencia al esquema de integración regional europeo ejerciendo los controles migratorios y fronterizos y por otro lado debía aprovisionar su mercado de trabajo con mano de obra extranjera[300], como se examinará en los próximos capítulos.

1.2 Cooperación policial

La vigilancia de las fronteras exteriores se conecta con la vigilancia del espacio interior (Pinyol-Jiménez, 2019a). Dentro del *continuum* de amenazas a la seguridad, en la vigilancia de la migración convergen misiones entre la policía, el ejército, los funcionarios de aduanas y los agentes de inteligencia que emparentan el fenómeno con la lucha contra una amplia gama de "nuevas amenazas"[301] (Bigo, 2002, p. 73). Este *encadenamiento* de amenazas a la seguridad hace posible que los Estados trasladen las preocupaciones externas a las internas. Moffette (2014, p. 263) sostiene que en el caso de España el trabajo fronterizo se desplazó al interior del país a través de la evaluación de los expedientes de regularización migratoria, la constante vigilancia de los inmigrantes en las calles y el riesgo de deportación, estableciendo de este modo un régimen difuso y flexible para gobernar la migración que otorga un periodo de "libertad condicional" (*probation*) a los inmigrantes.

El enfoque policial sobre la migración, que la enlazaba con la delincuencia, se sostuvo en los primeros años del siglo XXI en España. Barbero (2014) marca la proliferación y diversificación de redadas policiales, que bajo distintos denominativos (plan Focus, operación Café, operación Ludeco, operación Hermes, entre otros) aplicaron controles selectivos basados en rasgos fenotípicos en lugares transitados por las/os migrantes, como estaciones de trenes y autobuses, lugares catalogados como étnicos (locutorios, mezquitas, etc.) y barrios estigmatizados.

Ese *continuum* de amenazas señalado por Bigo, puede ejemplificarse con el plan Focus de 2002. Este plan español montado contra delitos como robos, sustracciones, hurtos y controles antiterroristas, movilizó unos 300 policías antidisturbios para patrullar el centro de Madrid. En el inicio del operativo, el entonces jefe superior de Policía, Juan Bautista Zurera, exclamó que se vigilarían especialmente los puntos de reunión y de ocio de los inmigrantes, a quienes se les iniciaría un expediente de expulsión si infringiesen la Ley de extranjería (El país, 2002). En tan sólo una semana de accionar, se detuvieron unas 500 personas de las cuales el 80% eran inmigrantes (La voz de Galicia, 2002). Pese a ello, el entonces delegado del Gobierno en Madrid, Francisco Javier Ansuátegui, declaraba: "no hay persecución alguna contra ningún colectivo, pero hay un hecho objetivo: el mayor porcentaje de detenidos es de distinta nacionalidad a la española" (La voz de Galicia, 2002, s/p).

---

[300] Sobre este punto, ver Izquierdo, López de Lera y Martínez Buján (2003) y Cachón (2009).
[301] Por ejemplo, el terrorismo, el narcotráfico, etc.

Estas maniobras afectaban a la población extracomunitaria en general, pero España dedicó una atención especial hacia migrantes ecuatorianos y colombianos a través de las operaciones Café y Ludeco iniciadas en 2001[302]. La Policía de Madrid activó la operación Café para luchar contra redes de tráfico de drogas y de prostitución, operación dentro de la que se inscribía una circular del Ministerio de Interior llamada "Dispositivo especial contra la delincuencia perpetrada por nacionales colombianos y ecuatorianos (operación Ludeco)" (Pujadas y Massal, 2002, p. 74) que extendió a nivel nacional la vigilancia contra estos ciudadanos extranjeros. Con estas operaciones, el Estado español pasó de hablar del grupo de inmigrantes extracomunitarias/os como fuente de sospecha, a delimitar el campo de "sospechosas/os": nacionales de Colombia y Ecuador.

Entendiendo que las fronteras implican una multiplicidad de procesos políticos y sociales, Rumford (2006) asegura que actualmente se observan procesos simultáneos de desfronterización (*debordering*) y refronterización (*rebordering*). Esto es claro en el caso de la UE, con la instauración del espacio Schengen como ejemplo de *debordering* para los ciudadanos comunitarios y con la puesta en práctica de la *matriz de gestión migratoria de la UE* como emergente de *rebordering* para los extracomunitarios. Ludeco, como operación interna de *rebordering* dentro del territorio nacional, traza un límite dentro del grupo de extracomunitarios diferenciando a ecuatorianos y colombianos con una connotación negativa que crea distancia con los demás colectivos migrantes y con la sociedad de destino.

En opinión de De Lucas (2002, párr. 32), la operación Ludeco estableció una lógica xenófoba en la que se construyó un grupo "sospechoso" al que se le aplicaron medidas especiales por "principio de precaución", tratando a sus miembros conforme a los rasgos atribuidos a su grupo. En otras palabras, se legitimaba un seguimiento policial especial "(...) que permitía introducir una diferenciación más en el cuerpo social de cara a la gestión política de la población. (...) su propia existencia reforzaba el mensaje criminalizador de este grupo social frente al conjunto de la ciudadanía" (Escudero, García y Slepoy, 2015, p. 183).

En la operación Ludeco se articularon una serie de dispositivos policiales y judiciales (Pedone, 2003) con los que se preveía frenar "el progresivo aumento de las actuaciones delictivas" por medio de la revisión de las solicitudes de permisos de residencia por arraigo, de las relaciones laborales y la agilización de detenciones y expulsiones (SOS Racismo, 2002, p. 107). Estas operaciones instituyeron un discurso de estigmatización hacia los colectivos ecuatoriano y colombiano, representándolos como una amenaza latente para los españoles e integrándolos al

[302] La operación Café inició el 19 de septiembre y la operación Ludeco comenzó el 19 de octubre.

contexto nacional por medio de su control y depuración (Pujadas y Massal, 2002; Guerrero Salgado, 2010).

El encadenamiento entre inmigración ecuatoriana y colombiana, amenaza, delincuencia y seguridad quedaba expresado en la visión del secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, quien afirmaba que Ludeco venía "(...) a poner remedio, desde el punto de vista de la seguridad del Estado (...)" (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, p. 12377), ahondando en que:

> Se trata de un nuevo operativo policial, (...) que tiene *un carácter urgente y un carácter provisional*. Dicho dispositivo tiene como finalidad específica descubrir y erradicar los grupos organizados e *individuos delincuentes* que, *aprovechando los flujos migratorios*, llevan a cabo actividades delictivas, con *grave repercusión en la seguridad ciudadana*[303] (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, p. 12369, énfasis añadido).

Esta declaración que aseguraba que a través de la migración se colaba la delincuencia, creaba el terreno propicio para la legitimación política y pública del seguimiento policial hacia la población migrante colombiana y ecuatoriana. Desde ese marco (*frame*) se seleccionó, organizó e interpretó el asunto, dándole sentido y permitiendo así actuar en consecuencia (Rein y Schön, 2016). En esta línea, Ludeco ayudó a visibilizar al colectivo ecuatoriano en las grandes ciudades en una estrategia de criminalización desplegada por el gobierno español (Pedone, 2003). Esta operación, junto con otros episodios ocurridos en el año 2001, puso a los ecuatorianos y colombianos en el centro del discurso mediático, protagonismo que hasta entonces habrían tenido sólo los colectivos del África subsahariana (Retis, 2006b; Guerrero Salgado, 2010).

Ante la repercusión de la operación Ludeco, el gobierno ecuatoriano presentó su queja a través de su representación diplomática en España. El entonces embajador ecuatoriano, Francisco Carrión Mena, solicitó al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Secretaría de Estado para la Seguridad de España una rectificación inmediata y el cese de la operación. La indignación se expandió por el servicio exterior ecuatoriano, como manifestaban diplomáticos del país andino:

> (...) era una persecución en definitiva (...) y fui a hablar con el jefe de la policía (…). Y, (…) con una ingenuidad, me dijo: mire, lo que pasa es que nosotros no podemos hacer

[303] Es indicativo que un par de años después, en la LO 11/2003, se relacionase la migración nuevamente con la seguridad ciudadana y, además, con la violencia doméstica y la integración social.

> esto sólo con los colombianos, entonces tenemos que poner alguien más. Yo me indigné (...) (Entrevista 1, 2009).
>
> La *motivación ideológica* de la resistencia a la libre circulación de las personas, se pone de manifiesto en *campañas gubernamentales de opinión pública tendientes a criminalizar la migración con una carencia absoluta de fundamentos objetivos*. A título ilustrativo, baste recordar la *campaña LUDECO* (...) *elogiada por el mismo Presidente Aznar*, *presentaba a los emigrantes* (...) *como especialmente proclives a la delincuencia*, cuando la realidad es que, en el caso de los ecuatorianos, su incidencia en la criminalidad es 50 veces inferior a la de los propios españoles (...) residentes en Ecuador (...) (Ponce Leiva, 2004).

Tanto Colombia como Ecuador estaban en la mira de la UE e ingresarían en la lista de países con visado Schengen en 2001 y 2003, respectivamente. En el caso de Colombia, la operación Ludeco funcionó como legitimación para tal medida. Refiriéndose a la imposición de visado, el entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Josep Piqué, dijo que en el caso colombiano el instrumento permitiría "discriminar lo que son los *ciudadanos normales* de aquellos *otros* que puedan ser objeto de *algún tipo de sospecha*" (Diario ABC, 2001, s.p., énfasis añadido). Este es un ejemplo de la construcción interactiva que existía entre los controles de las fronteras internas de los países y de las fronteras exteriores de la UE, y viceversa. O dicho de otra manera, el control interno justificaba el control externo y al revés, lo que puede interpretarse como una *construcción escalar del control migratorio*.

Frente a las críticas de los funcionarios ecuatorianos y de las asociaciones ecuatorianas de migrantes asentadas en España, el entonces ministro del Interior español, Mariano Rajoy, salió en defensa de la operación Ludeco:

> No era una operación dirigida contra nacionales de un país (...), iba dirigido contra personas que habían realizado actividades criminales y en algunos casos estas actividades habían generado una enorme alarma social (...) Esa operación ha sido muy eficaz a la hora de detener a bandas de delincuentes y a personas que cometían actividades distintas. Es verdad que eran de una nacionalidad, pero esa operación no se hizo porque unas personas fueran de una nacionalidad, sino porque cometían actividades delictivas. Como digo, se ha saldado con resultados que, al menos en opinión del Ministerio del Interior, son muy importantes (Comparecencia del vicepresidente primero del gobierno y ministro del Interior, Mariano Rajoy, Diario de Sesiones del Senado N° 394, 2001, pp. 12862-12863).

En poco más de un mes de vigencia se detuvieron 250 personas en el marco de Ludeco

(Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001). El discurso del entonces ministro del Interior español representaba algo más abarcativo, se trataba de delimitar fronteras al interior del país con una operación dirigida a ciertas nacionalidades, cercándolas —mediante atributos negativos— del conjunto de inmigrantes extracomunitarios. Cuando las fronteras se construyen socialmente encuentran su legitimidad en los límites (*boundaries*) trazados por las narrativas culturales y políticas sobre una sociedad, lo que delimita quién es miembro de esa sociedad y, en consecuencia, quién es un extraño (Scuzzarello y Kinnvall, 2013). En palabras de Newman (2006), los criterios que determinan dónde y cómo debe construirse la frontera dentro de una sociedad y/o un espacio, son elaborados en función de intereses políticos, económicos o institucionales, que no pueden entenderse sin atender las relaciones de poder. Pese a las protestas diplomáticas de Ecuador, la operación Ludeco siguió su curso.

De fondo, la figura del migrante construida desde el Estado español como sospechosa habilitaba la extensión del control. A los controles de ingreso se sumaron los —llamados en la literatura— controles de permanencia. Como aportan Escudero, García y Slepoy (2015, p. 192, énfasis original) "para que la excepcionalidad de las identificaciones se normalice, es necesario que un sector de la población sea culpabilizado y construido como potencialmente peligroso a nivel mediático, institucional y cultural. La *criminalización* de la población migrante tiene su correlato policial en su identificación selectiva y sistemática (...)". Después de todo ¿cómo la policía podía individuar con precisión a un/a migrante de Ecuador y/o Colombia? Comprehendiendo un grupo más amplio: las personas que "parecen" migrantes, que parecen extracomunitarias, según los estereotipos raciales y de género construidos en torno a esas figuras, quienes están bajo vigilancia ya en sus países de origen, luego en la frontera y después de cruzarla seguirán siendo sujeto de algunas formas sutiles de vigilancia (Bigo, 2004a). Durante la operación Ludeco, los procedimientos de identificación de las/os migrantes preveían el traslado a las comisarías para elaborar una ficha policial que alimentaba la base de datos de la policía española. El entonces jefe superior de Policía de Madrid, Julio Corrobacho, aportaba mayores detalles al respecto:

> Es un plan de actuación policial *cristalino* basado en *bancos de información*, puntos negros de reunión de delincuentes, *se dan directrices de cómo hacer un control selectivo de personas y lugares*, el modus operandi y el *perfil* de los delincuentes y no pretende criminalizar a ningún colectivo (Declaraciones de Julio Corrobacho en Morcillo, 2001, p. 4, énfasis añadido).

Como también sostenía otro funcionario, "la operación Ludeco contempla únicamente la recogida de datos relativos a investigaciones abiertas, informaciones obtenidas, hechos denunciados, fotografías y reseñas decadactilares (...)" (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, p. 12378). Gracias a esta operación, sólo los perfiles ecuatorianos y colombianos

engrosaron las bases de datos españolas. Este tipo de control se sostiene por una red de fronteras visibles e invisibles. Estas últimas tienen un fuerte impacto en las prácticas vitales cotidianas y constituyen una barrera para la circulación (Newman, 2006). La población ecuatoriana y colombiana en España, sobre la que se tejía un manto de sospecha estaba conformada por 157.000 inmigrantes regularizados, sin contar aquellos sin documentación en regla. Especialmente quienes estaban en situación administrativa irregular vieron alteradas sus rutinas debido a que esto representaba una falta a la normativa de extranjería y ser identificada/o abría la posibilidad de expulsión. Moffette (2014) equipara los controles de identidad de la policía a los controles fronterizos, ya que son parte del trabajo fronterizo (*borderwork*) que se extiende a través del espacio y el tiempo. En España, además de la vigilancia cotidiana de las calles, los agentes de la policía se encargan de controlar los puntos de entrada de extranjeros, de vigilar los CIE y de deportar a los inmigrantes en situación irregular (Moffete, 2014).

También, la identificación de las/os sospechosas/os predeterminadas/os por el Estado español se conecta con la reflexión de Wacquant (1999, p. 219) sobre que el extranjero es concebido como "sospechoso de antemano", es devuelto a los márgenes de la sociedad y perseguido por las autoridades con un celo inigualable, el extranjero (no europeo) muta en un "enemigo adecuado" que es a la vez símbolo y objetivo de todas las ansiedades sociales[304]. Esto se traslucía en los controles de permanencia difuminados en la operación Ludeco, donde la sospecha de delincuencia era la llave para controlar la irregularidad administrativa de las/os migrantes sectorizadamente, como se entrevé en este extracto:

> (...) también cabe destacar el *incremento del celo* en la actuación de las unidades policiales con el objeto de *evitar* la entrada o la *estancia irregular* en España o de acreditar la verdadera identidad del sujeto cuando, por sus antecedentes, por carecer de documento de identidad o presentar la documentación con indicios fundados de estar manipulada o ser falsa, se exija una particular atención policial (Comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, p. 12369).

Este había sido el enfoque utilizado por el Estado español desde la primer ley de extranjería, que se reforzó durante el periodo aznarista y se mantuvo durante la gestión de Rodríguez Zapatero. Ya en el programa electoral del PSOE, la inmigración estaba contemplada entre las propuestas sobre seguridad, en la sección que proponía un plan de políticas preventivas contra la inseguridad y la delincuencia, donde la integración de colectivos inmigrantes se mencionaba dentro de las acciones transversales: "Fomentaremos programas de integración de la

[304] Algunas de ellas son "las transformaciones del trabajo remunerado, la crisis de la familia patriarcal y la erosión de las relaciones tradicionales de autoridad entre categorías sexuales y de edad, la descomposición de los espacios de la clase trabajadora y la intensificación de la competencia escolar como requisito para acceder al mundo laboral" (Wacquant, 2015, pp. 36-37).

inmigración, rompiendo la dinámica de exclusión social en la que *germinan las tasas de la criminalidad* y *evitando* un importante *factor de riesgo*" (PSOE, 2004, p. 48).

Según Escudero, García y Slepoy (2015), en España existen pocos e incompletos datos oficiales publicados sobre identificaciones a la población en general realizadas por las fuerzas de seguridad, y esto encuentra mayores escollos cuando se habla de la población migrante, pese a que desde la Ley de extranjería de 1985 las redadas han formado parte esencial de las políticas de control migratorio. El Ministerio del Interior publica el número de identificaciones generales desde 2002[305], en el que se nota un sostenido incremento que ha llevado a que la cifra se duplique entre 2002 y 2008, lo que supone que los controles de identidad tienen un carácter generalizado (García Añón, Bradford, García Sáez, Gascón Cuenca y Llorente Ferreres, 2013).

Un relevamiento realizado por Barbero (2010) proporciona mayores datos sobre los controles de permanencia, asegurando que en 2008 se transmitió una orden de la Jefatura Superior de Policía a las comisarías madrileñas para aumentar la cantidad de detenidos por infracciones a la Ley de extranjería, fijando cifras indicativas o cupos semanales de extracomunitarios a detener, dando incluso instrucciones sobre la conveniencia de priorizar a los marroquíes por sobre los bolivianos, dado que los primeros podían expulsarse más fácilmente y los segundos no se estaban expulsando por la capacidad limitada de los vuelos.

Es dentro del despliegue de estos operativos policiales concentrados en la inmigración extracomunitaria que se conecta la *cooperación policial* entre los países de origen y destino. Originalmente la *cooperación policial* en materia migratoria estaba pensada como una colaboración entre los países socios de la UE, pero luego esta práctica fue extendiéndose hacia establecer vinculaciones entre las policías europeas y las de los países de origen de la inmigración extracomunitaria con fines de control migratorio. Entre otras cuestiones, este tipo de cooperación implica ofrecer capacitación (*capacity building*), equipamiento y patrullajes de fuerzas europeas en los países extracomunitarios[306]. Esto puede ser leído como una externalización de la seguridad interna que reencuadra la manera de pensar y de poner en práctica la seguridad interior (Bigo, 2008). En el caso de España y Ecuador la cooperación policial se manifestó además de en la operación Ludeco, en el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) y en la figura de los "oficiales de enlace" españoles apostados en Ecuador, como se examinará a continuación.

La cooperación en seguridad entre España y Ecuador creció ampliamente en los últimos años[307]. Un antecedente de ello fue la operación Ludeco, que intensificó la *cooperación policial* y los

[305] Llevadas a cabo en base a la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
[306] Un caso paradigmático es el de España y Senegal.
[307] En 2011, ambos ministerios del Interior suscribieron una carta de intención sobre el tema y en 2015 firmaron un Protocolo de cooperación policial. Dos años después rubricaron un Convenio bilateral sobre cooperación policial para la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

intercambios de información entre España, Europol, Interpol y los organismos policiales de Ecuador y Colombia. El entonces secretario de Estado de Seguridad de España lo exponía de la siguiente manera:

> Le puedo garantizar que las relaciones con la policía de Colombia y de Ecuador en este particular caso y con otras policías en otros son *extraordinariamente fluidas e importantes*. Son los *primeros interesados* (...) en que los ciudadanos de esos países en España *no estén envueltos en un ámbito de delincuencia* y en que nadie pueda identificar a los ciudadanos colombianos y ecuatorianos con un ámbito de criminalidad (Comparecencia del secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, pp. 12381-12382, énfasis añadido).

> (...) la incidencia de delitos cometidos (...) son preocupantes (...) no por ser nacionales de esos países, sino por el hecho de tener un origen en el cual *venían delinquiendo en su propio país*; de ahí, la colaboración *ofrecida* que tenemos *por* las policías de Ecuador y Colombia (Comparecencia del secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 2001, p. 12378, énfasis añadido).

Las autoridades españolas necesitaban la colaboración de los consulados ecuatorianos en materia de identificación y provisión de antecedentes penales. De acuerdo con el entonces embajador ecuatoriano en España, Francisco Carrión Mena, el número de ecuatorianos detenidos en las cárceles españolas en ese momento era ínfimo, apenas de 141 reclusos, y ese era uno de sus argumentos para considerar injustificada la operación Ludeco (Barroso, 2001).

La *cooperación policial* también comenzó a incluirse en los acuerdos sobre migración firmados por España. En el acuerdo para regular los movimientos de trabajadoras/es ecuatorianas/os hacia España se incluyó la categoría comunitaria de “readmisión”. Este eufemismo denomina un tipo de mecanismo de expulsión, establecido por un compromiso escrito con un país de origen/tránsito migratorio o con una región para la devolución de extranjeros. El Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) rubricado entre España y Ecuador en 2001, sobrepasaba la órbita de la migración laboral en la cual originalmente se enmarcaba e incluía expresamente la cooperación de la policía española, como se lee en el siguiente articulado:

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

Oficialmente, la UE recomienda el uso de escoltas policiales cuando se aplican las medidas de expulsión, luego de "hacer una evaluación de riesgos sobre la persona objeto de expulsión" (Consejo de la Unión Europea, 2002, p. 54). El dato curioso es que este fue el único acuerdo de su tipo en la región de América Latina y el Caribe que visibilizó a las escoltas policiales que acompañan estos viajes. Sin ir más lejos, los AROFM acordados por España con Colombia en 2001 y con República Dominicana en 2002, no hacían mención a este acompañamiento de agentes españoles. Coetáneamente, sólo la aplicación provisional del acuerdo entre España y Mauritania en materia de inmigración, de 2003, también mencionaba la presencia de escoltas para los procesos de readmisión.

Otra muestra de la *cooperación policial* fue el envío por parte del Ministerio del Interior español de miembros del Cuerpo Nacional de Policía de España hacia Ecuador para dictar cursos de formación a policías ecuatorianas/os en temas migratorios en el periodo 2001-2004 (Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Anexo III, 2005). En este tipo de externalización de la seguridad interna (Bigo, 2008), Ecuador vuelve a representar un caso destacado para España en lo que contempla a la relación entre la migración y la política exterior en América Latina y el Caribe.

La externalización de los controles migratorios de la UE en España y en Ecuador, también puede rastrearse bajo la figura de los funcionarios de enlace de inmigración. En 2002, la UE creó la red de estos funcionarios apostados en terceros países dentro del plan para la gestión de las fronteras exteriores. Esto fue refrendado en las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de ese mismo año y del Consejo Europeo de Salónica de 2003. Al año sucesivo se aprobó un reglamento comunitario que definió su rol:

> (...) se entenderá por '*funcionario de enlace de inmigración*' el representante de uno de los Estados miembros, destinado en el extranjero por el servicio de inmigración u otra autoridad competente para establecer y mantener contactos con las autoridades del país anfitrión a fin de *contribuir a la prevención y al combate de la inmigración ilegal, a la repatriación de los inmigrantes ilegales y a la gestión de la migración legal* (Reglamento [CE] Nº 377, 2004, Art. 1, énfasis añadido).

Esta definición congeniaba los ejes de la *matriz de gestión migratoria de la UE*: la puesta en práctica de las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración "ilegal" y el desarrollo pensado en clave de garantizar los flujos segmentados. Las tareas de vigilancia se ponían de manifiesto en los objetivos delegados a estos funcionarios de enlace de inmigración: "(...) recopilarán información que pueda ser útil en el plano operativo o en el plano estratégico, o en ambos" (Reglamento [CE] Nº 377, 2004, Art. 2, punto 2).

España incorporaría la figura de "oficiales de enlace" en un contexto particular. Para empezar, la

estrategia de ampliación externa de la vigilancia policial estaba presente en la visión del entonces mandatario español, que afirmaba: "(...) es ineludible un firme compromiso con la *lucha policial* contra las redes de tráfico de personas, un compromiso que *debemos extender también a los países de origen y tránsito*" (Rodríguez Zapatero, 2008, énfasis añadido). Durante la gestión de Rodríguez Zapatero se produjeron cambios institucionales que potenciaron el accionar del Ministerio del Interior español en el exterior. En 2006, la reestructuración de la cartera interior impulsó su internacionalización, a través de la creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería que concentró su injerencia en: estrechar lazos con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, dar seguimiento a los fondos comunitarios y coordinar su representación ante la UE, misiones diplomáticas españolas y ministerios de otros países[308]. Peck y Theodore (2010) indican que la espacialidad del *policy-making* no se reduce a un plano inerte, sino que los campos de poder operan en la transferencia de políticas entre espacios. España trasvasó las ideas de la UE en su legislación en 2006 por medio de la institucionalización de las "Consejerías de Interior" donde se situarían los "agregados de interior" dentro de las Misiones Diplomáticas del país ibérico. Estos puestos de "oficiales de enlace" lo ocupaban oficiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado español (Real Decreto 1300/2006). Como especificaba un informe, este marco legal habilitaba la presencia de Coroneles de la Guardia Civil o Comisarios de la Policía Nacional en las Consejerías, o de Comandantes o Inspectores Jefe, o Inspectores, en las Agregadurías, promoviendo:

> (...) un canal muy eficaz para la formación de lazos con las policías y fuerzas de seguridad de los países de origen, para asegurar la transferencia de información, dotar de medios, mejorar el equipamiento y elevar el nivel operativo de las policías de los países de origen y tránsito y, en conjunto, para establecer relaciones de confianza (...). Sin este clima de confianza (...) la ejecución de los retornos sería mucho más difícil (EMN-Red Europea de Migraciones, 2011, p. 27-28).

Estos "oficiales de enlace" se establecieron en los servicios exteriores españoles sitos en países[309] africanos, europeos, asiáticos y americanos. En 2008 se constituyeron "Consejerías de Interior" en las misiones diplomáticas de España en distintos Estados de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela. Una vez más Ecuador aparecía como parte del selecto grupo de países objeto de la gestión migratoria.

Estas medidas no hacían más que ratificar el *encadenamiento* que España producía entre la seguridad interna y externa. En el *continuum* de amenazas, las migraciones se entremezclan con

---

[308] Ver Real Decreto 991/2006.

[309] Alemania, Andorra, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Francia, India, Israel, Italia, Marruecos. México, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Rusia, Senegal, Turquía y Venezuela.

el terrorismo, el tráfico de drogas, entre otras amenazas potenciales que van de la mano con la propagación de la idea de *(in)seguridad global*, creando un campo de profesionales que gestionan el malestar y que están en el centro de las transformaciones de la vigilancia global (Bigo, 2002, 2006). Esto da paso a un *ensamblaje de (in)seguridad* formado por redes globales y narrativas que dan pie a que diversas agencias (policía, ejército o inteligencia) extiendan sus operaciones y transfieran la legitimidad de sus misiones a otros dominios y otras escalas (Bigo, 2013). Esta cosmovisión quedaba plasmada en los objetivos establecidos por España para los oficiales de enlace, que eran:

> (...) la potenciación (...) en las áreas geográficas donde la esfera del *terrorismo internacional* de carácter *islamista* tiene raigambre y en otras que son *origen o tránsito de la inmigración ilegal que afecta a nuestro país*. En otros casos, la *actividad de las organizaciones criminales en materia de tráfico de estupefacientes y otros delitos graves* hace necesario este refuerzo (Real Decreto 909/2008, énfasis añadido).

Como especifica Bigo (2004b) hablar de un *continuum* no significa que las amenazas sean pensadas como una continuidad estricta por quienes las vinculan, sino que a través de esa idea crean un diagrama, una red semántica que permite pasar de una etiqueta a otra sin tener siquiera la impresión de cambiar de tema, permitiendo que ya no sea posible pensar en la lucha contra el terrorismo sin referirse a la lucha contra las drogas y la inmigración ilegal (y viceversa). El encuadre que plantea el extracto legal citado ofrecía una transnacionalización del control migratorio que se iniciaba en la UE, pasaba por España y terminaba en Ecuador. Esta vigilancia provista por un funcionario policial del Ministerio del Interior español era posible a través de la representación diplomática de España en el exterior, lo que se ratificaba que la *matriz de gestión migratoria de la UE* estaba plenamente ligada a la política exterior.

1.3 Control de las compañías de transporte

La constelación de actores políticos intervinientes en el campo migratorio se ha vuelto mucho más compleja, incluyendo diferentes lugares y niveles de actuación como lo transnacional, lo nacional y lo local, escenario al cual además se incorporaron los actores tanto públicos como privados, formales e informales (Gil Araujo, 2011a). Un variado grupo de investigaciones muestran que por larga data, en distintos contextos históricos, los Estados han utilizado a las compañías de transporte como auxiliares de los controles migratorios, desarrollando incluso sanciones para los transportistas que trasladasen a viajeros sin los requisitos exigidos por el país de destino (Zolberg, 1999, 2002, 2006b; Cook Martín, 2008; Rodenhäuser, 2014; Zaiotti, 2016). La investigación sobre las sanciones a las compañías de transporte atrajo la atención de dos ramas de los estudios migratorios, aquella que se ocupaba de la privatización y de la externalización de los controles migratorios (Baird, 2017).

El marco comunitario ha adquirido especial interés por el rol de las compañías de transporte de pasajeros como parte de la *cadena de control migratorio* exigida por la *matriz de gestión migratoria de la UE*. En España, la mayor integración entre el gobierno y el sector privado en cuanto a las prácticas y estrategias para contener la migración exhiben una expansión selectiva y de baja intensidad concentrada en el área de control de fronteras marítimas y asistencia de ONG (López Sala y Godenau, 2016). En adelante, se ahondará en las iniciativas de control migratorio de la UE y España que impactaron en el papel llevado adelante en este campo por las compañías de transporte.

A finales de la década de los ochenta, los países europeos aprobaron leyes con sanciones a los transportistas y luego esta tendencia se convirtió en la política de la UE tras su incorporación en el acervo de Schengen (Guiraudon, 2006). En específico, el articulado del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) (1990) establecía la introducción en las legislaciones nacionales de la obligación para las compañías de transporte de controlar la documentación de los extranjeros extracomunitarios y de hacerse cargo de su regreso si se le denegase la entrada en la frontera exterior europea, ya sea al punto de origen inicial o a otro tercer Estado que lo admitiese. El CAAS abría la puerta a posibles sanciones para los transportistas que no cumpliesen con lo estipulado. Siguiendo esta senda, para 1994 casi todos los países de la UE, excepto España, Irlanda y Luxemburgo. incorporaron a su legislación mayores responsabilidades para los transportistas sobre el control de los pasajeros (Lahav, 1998). En 1998, durante los preparativos para la adopción de un plan de acción contra la inmigración ilegal, se dio un nuevo impulso comunitario a la imposición de sanciones a las compañías de transportes de pasajeros que no colaborasen con el control migratorio (Decisión del Comité Ejecutivo, 1998).

En España, con la LO 8/2000 sobre extranjería se incluyeron las sanciones a los transportistas que trasladasen a extranjeros hasta el territorio español sin verificar el cumplimiento de los requisitos de entrada. Los transportistas estaban obligados a comprobar la validez y vigencia de los documentos de los extranjeros antes de trasportarlos y no hacerlo se retenía una infracción “muy grave” (LO 8/2000, Art. 66 y Art. 54). Si los transportistas infringían la obligación de hacerse cargo del “extranjero transportado ilegalmente”, podían suspenderse sus actividades (LO 8/2000, Art. 61.2). El reglamento de la Ley de extranjería española añadió una precisión más: la empresa de transporte era responsable de que su personal tenga los conocimientos para detectar “(...) la carencia, falta de vigencia o manifiesta falsedad de los documentos (...)” (Real Decreto 864/2001, Art. 30.6). Por medio de los pasaportes, el Estado tiene “autoridad para excluir” (Torpey, 2018b: 219), pero la paradoja se presenta cuando la frontera puede estar situada en un oficial consular o en un empleado de una aerolínea (Guiraudon, 2006), siendo los segundos no pasibles de responsabilidades estatales. Además de transferir las cargas y obligaciones del control migratorio a los transportistas, los operadores de las compañías de transporte nunca se aparejarán a

funcionarios migratorios (Cruz, 1991) en cuanto a su formación y a su responsabilidad legal.

A nivel comunitario, las sanciones pecuniarias a los transportistas que evadiesen el control documentario de los nacionales de terceros países se instituyeron por la Directiva 2001/51/CE[310] (Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk y Moreno-Lax, 2012). Esta medida se inscribía dentro de un "(...) dispositivo global de control de los flujos migratorios y de lucha contra la inmigración clandestina" (Directiva 2001/51/CE). Ese instrumento establecía la obligación a los transportistas de devolver al lugar de procedencia a los nacionales de terceros países a los que se les haya denegado la entrada o, si no fuese posible hacerlo de inmediato, cargar con los costes de la estancia y devolución de las personas extracomunitarias. La Directiva 2001/51/CE disponía multas que iban desde 3.000 a 5.000 euros por persona transportada sin poseer los requisitos de entrada del país de destino o hasta un importe global de 500.000 euros, con independencia del número de individuos transportados.

Como acota Guiraudon (2006), en la lógica del control remoto, las sanciones de la UE a los transportistas hacen ver que el hecho de que los funcionarios del orden público deleguen responsabilidades en agentes privados no significa que pierdan el control, por el contrario así se refuerzan los sistemas de control ya que sirven de intermediarios para actuar más allá de las fronteras estatales. Además, las sanciones a los transportistas comportan una criminalización de la entrada de personas solicitantes de asilo (Cruz, 1991; Guiraudon, 2006; Rodenhäuser, 2014). A nadie se le concedería un visado si declarase que quiere solicitar asilo y, sin controles previos al embarque, una persona podría viajar a un país europeo y solicitar protección inmediatamente (Guiraudon, 2006).

En el ámbito comunitario de Justicia y Asuntos de Interior, España propuso el contenido de lo que se convertiría en la Directiva 2004/82/CE, que establecía la obligación a las compañías de transporte de comunicar a las autoridades fronterizas de los países comunitarios, antes de la partida, la información API (*Advance Passenger Information*) de las personas transportadas con destino a la UE, es decir, los datos presentes en los documentos de viaje, lugar de embarque, el paso fronterizo de entrada, la hora de salida y de llegada del transporte, entre otros detalles (Sainz de la Maza, 2015). Dicha iniciativa española surgida a raíz de los atentados de Madrid de ese año (González Pastrana, 2014), se inscribía en la lucha contra la inmigración ilegal y proponía además que las compañías suministrasen una lista de los extranjeros que no hayan salido del territorio de la UE en la fecha prevista en el billete de viaje (Iniciativa 2003/C 82/08), cuestión que no se tradujo en la posterior directiva. La Directiva 2004/82/CE también impuso sanciones por no comunicar los datos API o hacerlo incorrectamente, con un mínimo de multa de 3.000 euros y máximo de 5.000 euros por cada viaje. A escala doméstica, España incluyó la

[310] Aunque tardó en aplicarse. Debía implementarse hasta el año 2003, pero ninguno de los entonces 15 Estados miembros respetó ese plazo (Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk y Moreno-Lax, 2012).

obligación a los transportistas de remitir a las autoridades españolas esta información sobre los pasajeros, así como la de los billetes de vuelta no utilizados en el Real Decreto 2393/2004.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)[311], organismo especializado de la ONU que establece lineamientos en materia aeronáutica y de seguridad aeroportuaria, rápidamente se hizo eco de estos cambios. Esto se comprende si se tiene en cuenta que los expertos de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA, por su sigla en inglés) participan activamente en el trabajo de la OACI, promoviendo los estándares comunitarios y de los países socios de la UE a nivel internacional (Groenleer, 2012). Rodenhäuser (2014) añade que los estándares de la OACI tienen una fuerte impronta en las legislaciones estatales y un impacto indirecto en los transportistas. Luego de un año de discusión, la OACI enmendó en 2005 el Convenio sobre Aviación Civil Internacional[312] incorporando: disposiciones sobre los documentos de viaje de lectura mecánica; tecnologías biométricas en los documentos de viaje; la figura de fraude relacionado con los documentos de viaje y la inmigración ilegal; y la incorporación de la información anticipada sobre los pasajeros (API); entre otros temas.

Específicamente, una de las recomendaciones de la OACI apuntaba a "elaborar programas para el control de seguridad tales como el control de documentos fraudulentos, la migración ilegal y el contrabando" (Organización de Aviación Civil Internacional, 2005, Apéndice 12). En esta senda, se llamaba a que los países prestasen asistencia a los empleados de las aerolíneas en la evaluación de los documentos de viaje "(...) a fin de prevenir el fraude y los abusos", señalando como método la posibilidad de permitir "funcionarios de enlace" designados por los Estados en los aeropuertos para llevar a cabo esta tarea (Organización de Aviación Civil Internacional, 2005, puntos 3.31 y 3.32). La intervención de los funcionarios de enlace en el asesoramiento en temas documentarios al personal de las compañías de transporte es una de las formas en la que el Estado de destino interviene a distancia aunque, como advierte Rodenhäuser (2014), estos funcionarios no están autorizados a ordenar el rechazo de una persona.

Los estándares de la OACI seguían claramente lo que apenas se había aprobado en la UE, dirección que quedaba de manifiesto con la recomendación sobre que los Estados debían abstenerse de multar o sancionar a las compañías aéreas cuando fallasen los sistemas y, como consecuencia, no pudiesen transmitir los datos API o cuando un pasajero arribase documentado inapropiadamente a destino, pero los empleados de las aerolíneas pudiesen demostrar que hubiera partido con los documentos exigidos. Del mismo modo, sin mencionarse explícitamente, emergía la noción de tercer país seguro al asegurar que la compañía aérea se comprometía a

[311] Integrada por 193 países.
[312] Conocido como "Convenio de Chicago", se sancionó en el año 1944.

trasladar a una “persona no admisible” o bien al punto de inicio del viaje o “a cualquier otro lugar donde sea admisible” (Organización de Aviación Civil Internacional, 2005, punto 5.11a y 5.11b).

Estas sanciones a las compañías de trasporte de pasajeros comportan una tercerización (*outsourcing*) de la gestión migratoria que, cuando se pone en práctica, supera incluso algunas de las limitaciones legales de las políticas migratorias restrictivas, logrando simultáneamente que el control migratorio se privatice y desterritorialice (Gammeltoft-Hansen, 2006). Pese a todos estos instrumentos creados para añadir un actor más al control migratorio y de fronteras comunitarias, no existen suficientes datos empíricos sobre el impacto real de estas sanciones. Hay una escasez de información sobre la aplicación de las multas a lo largo del tiempo en los países europeos y tampoco los Estados o la UE recopilan estadísticas al respecto, ni supervisan o evalúan la aplicación de la legislación sobre sanciones a los transportistas, cosa que sería útil para comprender las transformaciones de las prácticas de control fronterizo (Baird, 2017).

Como se ha visto hasta aquí, en el eje de *fronteras exteriores* tanto las operaciones de *vigilancia coordinada*, los mecanismos de *cooperación policial* y *el control de las compañías de transporte* han oficiado como *eslabones* dentro de la *cadena de control* impuesta por la *matriz de gestión migratoria de la UE*. En sentido general, la UE apuntaba a cercar los flujos extracomunitarios a través de estos mecanismos que impactaron en las corrientes migratorias de América Latina hacia España y, en particular, repercutieron en la migración ecuatoriana. El análisis del eje de *fronteras exteriores* de esa *matriz* ha revelado una conexión entre los mecanismos de vigilancia externos e internos, enlazando dentro de su órbita a los otros dos ejes: la *lucha contra la inmigración “ilegal”* y el *desarrollo*, que se analizarán detalladamente en los capítulos subsiguientes.

CAPÍTULO 8. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN "ILEGAL"

1. Controlando el trayecto migratorio

Este capítulo ahonda en el modo en que la "lucha contra la inmigración ilegal" impulsada por la UE ha impactado en la *gestión migratoria* aplicada por España hacia los flujos ecuatorianos. Se analizará cómo las distintas dimensiones de este eje de la *matriz de gestión migratoria de la UE* se convirtieron en herramientas políticas pensadas para controlar el trayecto migratorio ampliado de las/os nacionales de Ecuador hacia España: antes del viaje, en el territorio de destino y en la remoción hacia el país origen. Algunas de ellas se superponen en esos espacios delimitados a los fines de este estudio.

Apuntando a ello, primero se ahondará en dos medidas con incidencia en el control de potenciales migrantes en el país de origen: la imposición de la visa Schengen para Ecuador; y la modernización del pasaporte ecuatoriano, proceso solicitado por ese Estado andino a la OIM, que conllevó la inclusión de mayores parámetros de seguridad en ese documento de viaje internacional. En segundo lugar, se caracterizarán algunos instrumentos aplicados por España para luchar "contra la inmigración ilegal" *in situ* como: los procesos de regularización, acompañados de los movimientos de protesta de migrantes ecuatorianos irregularizados que contemporáneamente clamaban por obtener papeles en España; el Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001), que logró una regularización extraordinaria atípica en la historia española avocada a una nacionalidad extracomunitaria en singular; y por último, el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) hispano-ecuatoriano, herramienta para facilitar la selección y contratación de ecuatorianas/os en origen. Aquí también se inscribe la complejización que sufrió al estatuto de doble nacionalidad y sus repercusiones para inmigrantes de Ecuador residentes en España. Por último, se tratará lo que se puede encuadrar como *políticas migratorias de remoción* que, mediante mecanismos directos e indirectos, buscan que un/a migrante abandone el territorio del país de tránsito o destino. Como parte de ese grupo de iniciativas, en el caso hispano-ecuatoriano se escudriñará la aplicación de mecanismos de: devolución y rechazo en frontera; retorno forzado o expulsión; retorno voluntario; y readmisión.

1.1 El establecimiento del visado obligatorio Schengen para ecuatorianos

Los visados, en tanto componente inherente de la política exterior deben ser entendidos dentro de un esquema más amplio de relaciones bilaterales y multilaterales (Zaiotti, 2016; Czaika, De

Haas y Villares-Varela, 2018; Laube, 2019). El establecimiento de una zona de libre circulación para los ciudadanos de los países parte del Acuerdo de Schengen, impulsó el proceso de unificación del listado de terceros países a los que se les debía solicitar visados para cruzar la frontera comunitaria (Laube, 2019). La primera lista de países a los cuales solicitar visados fue acordada en 1987 por los Ministros del Interior de los países fundadores de la UE y contaba con 50 países, cifra que fue engrosada a 73 Estados en 1993 y continuó ampliándose con el correr del tiempo. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, la UE encontró una base legal para desarrollar una política en común sobre visados, elaborando una lista positiva y otra negativa de países cuyos nacionales están obligados a solicitar una visa para ingresar al espacio Schengen (Czaika y Trauner, 2018).

Con el avance de la europeización de la política migratoria, las fronteras de la UE se trasladaron a los países de origen. La introducción del visado Schengen de corta duración y el aumento del control del resto de visas fueron elementos que erosionaron el lazo preferencial mantenido por España con los Estados de América Latina y el Caribe (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012). De modo general, los visados operan como instrumentos para monitorear, controlar y limitar el cruce fronterizo (Czaika y Trauner, 2018), haciendo una labor de filtrado que traslada los controles fronterizos de la UE a espacios externalizados (Mejívar, 2014; Infantino, 2023). En ese sentido, un Ministro de Asuntos Exteriores de España sostenía a inicios de milenio: "(…) los *consulados* son el primer *instrumento* de *selección* de los inmigrantes *legales*" (Piqué, 2001, 84, énfasis añadido). Con la imposición de visados, se alteraron convenios internacionales que algunos Estados europeos tenían con otros terceros países, como el que España mantuvo con Ecuador durante décadas.

El procedimiento político comunitario para incluir o no a un Estado dentro del listado de visas Schengen es el siguiente: la Comisión Europea postula a los países candidatos a la exención o a la solicitud de visado previa aprobación del Consejo de la UE, luego de que el Parlamento Europeo haya emitido un informe favorable evaluando cada caso particular. Los insumos para confeccionar estos informes provienen de los aportes que hacen los países miembros, en base a las siguientes variables: la inmigración "clandestina", el orden público y la seguridad, las relaciones exteriores de la UE con los terceros países y las implicaciones en la coherencia regional y la reciprocidad (Reglamento N° 539, considerando 5, 2001). Ya en mano de los países, las regulaciones sobre visados son de carácter ejecutivo, no requieren de cambios de leyes o de debates parlamentarios (Czaika, De Haas y Villares-Varela, 2018).

La lista de visas Schengen se modificó en 2001, cuando se incluyó este requisito para Colombia. Un año después, en el Consejo Europeo de Sevilla que cerró la presidencia española de la UE, se planteó su revisión antes de fines de ese año. Dinamarca relevó a España en la presidencia de la UE y, en julio de 2002, envió un cuestionario a los Estados miembros para recabar

información sobre los terceros países candidatos a ser sujetos o no de visado. El entonces presidente del Gobierno español, negó la posibilidad de que la medida se aplicara a Ecuador, aun cuando ya era un hecho:

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

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

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

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

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

Debido a que ya se les exigía visado a otros países andinos, se esgrimieron razones de

"coherencia geográfica" para incluir a Ecuador, de lo contrario hacía "que el pasaporte ecuatoriano sea 'interesante'" e incentivaba "la falsificación e imitación de este documento" (Parlamento Europeo, 2003, p. 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, p. 8). El visado Schengen finalmente se impuso en junio de 2003 y España renunció ese mismo mes al Acuerdo bilateral de supresión de visados vigente por cuarenta años desde 1963[313].

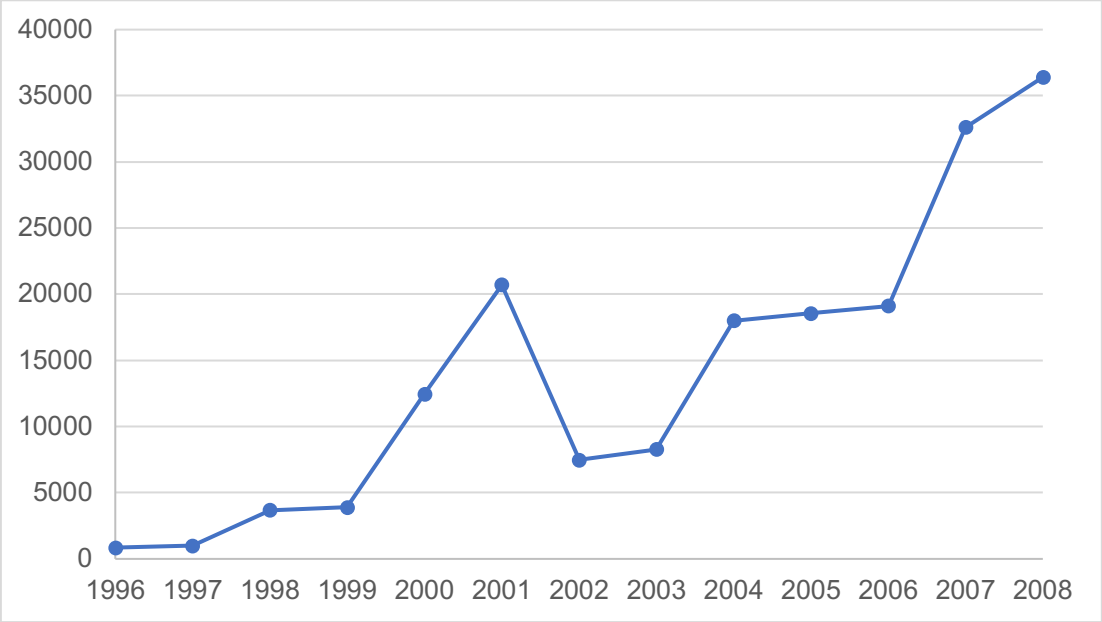
Ecuador no tomó ninguna represalia ni invocó la reciprocidad por la imposición del visado Schengen. Como señalan Czaika, De Haas y Villares-Varela (2018), los cambios en el régimen de visados son una ventana para estudiar las asimetrías y las alianzas en la arena internacional. Durante el trabajo de campo, algunos diplomáticos ecuatorianos confirmaron que España intercedió en favor de Ecuador en el espacio de la UE, así como otros interpretaron que la imposición del requisito se debió al inminente ingreso de los países del Este europeo a la UE y la consecuente circulación de nueva fuerza de trabajo hacia España. Lo cierto es que en el momento en que se anunció el visado, Ecuador había logrado una regularización extraordinaria para más de 20 mil de sus nacionales en España en 2001, y tenía que renegociar su deuda externa con el país ibérico[314], asuntos que se sumaban a compromisos comerciales con España.

La medida de imposición del visado se inscribía en la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Es decir, en la lógica de "externalización" del control migratorio y fronterizo de la UE (Lavenex, 2006; Laube, 2019) o como "medidas preventivas" aplicadas como un "control a larga distancia" para los países de origen y tránsito migratorio (Brochmann, 1999). La introducción del visado tuvo como efecto la clara reducción de la entrada de población ecuatoriana (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012; Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2021; Fernández-Huerga Moraga, 2021). Con la medida también hubo un lógico crecimiento de las solicitudes y emisiones de visados (ver Gráfico 7) en un flujo cuyo ingreso exclusivo es por vía aérea. En paralelo también crecieron las denegaciones a esos pedidos hechos ante las autoridades consulares españolas. Para 2007 y 2008, Ecuador fue el país que registró el porcentaje de denegación de visados A, B y C más alto de América Latina y el Caribe, alcanzando un 38% y un 36,7% en esos años respectivamente (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012).

[313] Se hizo operativo en agosto de 2003 (Canje de Notas sobre supresión de visados entre España y Ecuador, 1963; Denuncia del Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador, 2003).
[314] Finalmente en 2005 se selló un acuerdo de conversión de la deuda que se extendió por 17 años.

Gráfico 7

Evolución de visados expedidos en la Oficinas Consulares de España en Ecuador (2001-2008)



Nota. Elaborado en base a datos del INE (s.f.). Incluye los siguientes tipos de visados: Tránsito aeroportuario, Tránsito territorial, Estancia y Residencia. Las cifras de 2006 son parciales.

Uno de los problemas que se agravó con la incorporación del visado fue la saturación del consulado español en Quito. Esta sobrecarga se debía en parte a "deficiencias de funcionamiento" (Defensor del Pueblo, 2006, p. 350). Sobre esto, autoridades españolas reportaron quejas sobre la tramitación de visados debido a (1) las demoras en la otorgación de citas, que eran acordadas telefónicamente con una sola persona encargada durante una hora al día, lo que resultaba "claramente insuficiente"[315]; (2) los requisitos adicionales por fuera de lo exigido por la ley, como resoluciones originales de autorización de trabajo y residencia expedidas en España; la invitación notarial hecha por la persona reagrupante en casos de reagrupación familiar; y (3) los plazos de respuesta sobre denegación de visados que superaban en algunos casos los 15 meses (Defensor del Pueblo, 2005, p. 306; 2006, 2007, 2008, 2009). Por ejemplo, Moya (2006) puntualizaba que una de las explicaciones del colapso del consulado español en Quito era el volumen de trabajo que representaban los visados de residencia, los cuales insumían mayores trámites administrativos, la realización de entrevistas personales, una motivación sobre las denegaciones y más comprobaciones, entre otras cosas.

[315] En 2007, se informaba de 400 llamados diarios por el tema de visados y demás trámites (Defensor del Pueblo, 2008).

1.1.2 Modernización de documentos de viaje: el pasaporte ecuatoriano

Existe un proceso trasnacional de (in)seguridad que, invocando la prevención ante potenciales amenazas, alimenta la propagación de herramientas tecnológicas (Bigo, 2015) y de profesionales que actúan en el campo de la vigilancia global (Bigo, 2006). La tecnologización de los controles migratorios y fronterizos ha sido una parte central del enfoque securitario de la migración. Dentro del mismo, la introducción de medidas de seguridad en los documentos de viaje ha brotado como una tendencia general en los últimos veinte años, impactando especialmente en los países del Sur Global de la mano de la OIM (Santi Pereyra, 2020). Los países sudamericanos gradualmente han incorporado distintas tecnologías al control migratorio y a las identificaciones (Santi Pereyra, 2018a). El rumbo seguido por el pasaporte ecuatoriano es un emergente de estas dinámicas que combinan: la preocupación por la seguridad y la cooperación en la materia con organismos internacionales, con otros Estados y con empresas públicas y privadas especializadas.

La emigración ecuatoriana provocó una demanda repentina de pasaportes. Los datos oficiales señalan que hubo incrementos en las solicitudes de pasaportes ecuatorianos en momentos clave del proceso migratorio: se imprimieron más de 100 mil pasaportes tanto en 1999 como en 2000, con un pico de más de 400 mil en 2001, volviendo a superar los 100 mil en 2002, cifra que apenas disminuyó al año siguiente y que en 2004 se duplicó[316]. En 2005 no se publicaron cifras, en tanto en 2006 se expidieron más de 200 mil pasaportes[317]. Paralelamente, esto supuso también aumentos de trámites ante el consulado español en Quito, el único en Ecuador hasta 2007 cuando se creó el de Guayaquil[318]. Desde los inicios de la corriente migratoria hacia España, la Cancillería ecuatoriana asentó esta situación de forma oficial y contundente:

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

Como añade un funcionario, esto también se vio intensificado debido a cambios institucionales al interior del Estado ecuatoriano:

---

316 Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.
317 Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007.
318 Ver Orden AEC/1564/2007.

> (…) en el momento en que se produjo la crisis económica, prácticamente las unidades del Ministerio de Interior (…) que tenían a cargo pasaportes (…) botaron eso a la Cancillería. Pues de repente, (…) me encontré con colas de cuatro cuadras porque no había personal para hacer el trabajo. Tuvimos que ampliar las capacidades para atender las necesidades de estos miles que querían salir. (…) le tiraron estas responsabilidades a la Cancillería, sin recursos y se encontró con el problema (Entrevista 8, 2015).

Ante esta situación, Ecuador solicitó la asesoría de la OIM para actualizar la infraestructura relacionada al expendio de pasaportes (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, Tomo I). Recién a inicios de milenio, la OIM se involucró globalmente en sistemas de emisión de documentos de viaje, su control y veracidad, por lo que Ecuador fue un caso pionero en la región sudamericana. Posteriormente, el país andino firmó una Carta de Entendimiento con la OIM en 2001 para entablar un proyecto para "modernizar" el área de documentos de viaje y actualizar el pasaporte ecuatoriano. Casi en la misma época, Ecuador también suscribió un Memorando de Entendimiento con Canadá para colaborar en dicho proyecto, eligiendo a la empresa pública *Canadian Commercial Corporation* (CCC)[319] para la provisión de bienes, servicios y equipos necesarios (Convenio de Ejecución, 2003). Canadá además destinó cooperación no reembolsable a Ecuador para divulgar este proyecto de pasaportes (Informe de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2007, p. 95).

Aunque están naturalizados como instrumentos del Estado moderno, los documentos ayudan a cercar la vigilancia sobre su portador[320]. El proyecto sobre pasaportes equiparaba la tecnología como sinónimo de control migratorio. La lógica preventiva de la (in)seguridad (Bigo, 2015) operaba en la inserción de medidas de seguridad en el pasaporte ecuatoriano. La sospecha del uso de documentos fraudulentos por parte tanto de personas extranjeras como nacionales estaba presente, según los testimonios:

> (…) los pasaportes ecuatorianos se hacían a mano y necesitábamos máquinas para hacerlos. Quién nos podía ayudar a ver máquinas, con las experiencias de otros países, pero que no sea una imposición bilateral: la OIM. Tener la cooperación para que nosotros compremos máquinas, entrenemos al personal para hacer pasaportes con mayores seguridades, porque además no tenían ninguna seguridad. (…) De repente te encontrabas con gente de otras nacionalidades que tenía pasaporte. Esto era un puente para que se vayan a otras partes (Entrevista 8, 2015).

[319] Con posterioridad, esta misma empresa fue comisionada en 2005 para construir el nuevo aeropuerto de Quito por un monto de 440 millones de dólares. Ver, https://www.ccc.ca/en/about/history/
[320] Sobre la historia acerca de la invención del pasaporte, ver Torpey (2018b).

> Cómo hacer un documento más seguro en términos de identificación ¿por qué? Porque (…) les apresaban a los ecuatorianos porque el documento les parecía que estaba mal (…) porque era hecho por (…) la gobernación de tal sitio, [que] se equivocaba y le tachaba [un dato] y le volvía a poner encima [el dato] (…). La OIM, en el tema pasaportes, en el tema de legislación migratoria (…) [queríamos saber] ¿Cuáles eran las experiencias, las buenas prácticas de otros países? (Entrevista 8, 2015).

> Antes del 2002, cuando la OIM empezó este programa, los pasaportes (…) no cumplían con los estándares de seguridad internacional y eran fáciles de falsificar. Además, no había una base de datos para guardar la información (Alejandro Guidi, Jefe de Misión de la OIM-Ecuador, OIM, 2008a).

> (…) la introducción de los nuevos pasaportes con las debidas seguridades, con estas nuevas tecnologías, fue gracias a la OIM (Entrevista 20, 2017).

La seguridad en el pasaporte y la cooperación de Ecuador con otros países en materia migratoria eran las motivaciones principales de la "modernización" impulsada por Ecuador y por la OIM. La OIM era percibida por la mayoría de los funcionarios públicos ecuatorianos entrevistados como una referencia, incluso como una institución "neutral"[321] para conocer las novedades tecnológicas y experiencias en otros Estados. No obstante, la OIM era y es un actor activo en la securitización de las migraciones, especialmente en los países del Sur Global (Santi Pereyra, 2020). En ese punto, conformar una base de datos era de vital importancia para intercambiar los mismos, en ella la información de los pasaportes es verificada y colectada cada vez que las personas cruzan las fronteras internacionales.

Esta necesidad estatal ecuatoriana tomaba cuerpo en la idea de lograr una "migración ordenada", que era el eslogan institucional de la OIM. Dentro de las políticas actuales de *migración ordenada*, se favorece la promoción y construcción de una *cadena de regularidad migratoria*, en la cual la persona migrante debe cumplir con los requisitos administrativos de ingreso en todos los territorios que incluya su trayecto migratorio, conllevando a que los países de origen, tránsito y destino sean, de este modo, implicados secuencialmente en una *cadena de control migratorio* (Santi Pereyra, 2020). En ese esquema, en los Estados de origen migratorio, como Ecuador, se diseminan ideas de vigilancia y control de los movimientos migratorios. Acerca de la colaboración con OIM, un diplomático ecuatoriano testimoniaba: "(…) Ha sido muy positiva y estamos avanzando para la construcción de una identidad segura antes nuestro eslogan era: 'un documento seguro'; ahora es: 'la identidad segura'" (Entrevista 20, 2017). Esa frase deja una pista del impacto de la OIM como institución dentro de lo que Garcé (2015) denomina "mercado

[321] Esta representación, de acuerdo con testimonios de los actores políticos ecuatorianos, fue puesta en cuestión en la Cancillería suscitando algunas discrepancias en algunos momentos de la segunda década de este siglo.

de ideas". En 2008, la OIM comenzó a hablar de "gestión de la identidad" (OIM, 2009a) y la transformó en un nuevo *servicio* de asistencia para los gobiernos. El pasaporte ecuatoriano debía aplicar "las políticas de la OIM para el fomento de los flujos migratorios regulares, la lucha contra la trata y tráfico ilícito de personas" (Enmienda, 2008, p. 2). La lucha contra la migración "ilegal" era uno de los fines manifiestos de los nuevos pasaportes ecuatorianos:

> (…) en el caso de Ecuador, acrecentar así la *seguridad y fiabilidad* del proceso de emisión de pasaportes. Los nuevos pasaportes tendrán una serie de características de seguridad que reducirán los *riesgos de falsificación* y el consiguiente *problema de la migración ilegal*, lo que a su vez alentará la aceptación internacional de los titulares de estos pasaportes como *migrantes legítimos* (OIM, 2004, p. 70; 2005, p. 106).

El pasaporte consolida al Estado como un espacio *seguro* que estructura el movimiento internacional como *legítimo* e *ilegítimo* (Salter, 2003) porque posee el *monopolio de los medios legítimos de movimiento* (Torpey, 2018b). En el extracto citado, se infiere la migración "ilegal" como "ilegítima", lo que habilita a que sólo las personas migrantes "legítimas" sean poseedoras de este documento internacional, dando inicio a sucesivos filtros preventivos de los movimientos (i)legítimos en origen.

Paradójicamente, el mantenimiento del control soberano de las fronteras requiere de la cooperación con otros Estados y organismos internacionales a los que es inevitable ceder una parte de la soberanía (Méndez Coto y Cortez Sosa, 2014; Torpey, 2018b). Que Ecuador trabase nexos con otros organismos y gobiernos formaba parte de la securitización documentaria. Se expresaba como necesario que los pasaportes ecuatorianos aplicasen las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, así como las recomendaciones de la CAN y la OACI (Enmienda, 2008). En este sentido, la OIM propició enlaces entre Ecuador y la OACI (Entrevista 20, 2017).

Por otro lado, el campo de prueba que representaba Ecuador como país de inmigración sirvió de muestra para socializar la securitización documentaria con otros países. Con el objetivo de conocer el nuevo proceso de emisión de pasaportes impulsado por OIM, viajaron a Ecuador oficiales de Australia, Bolivia, Colombia, Kenia, Trinidad y Tobago, Tanzania y Uganda (OIM, 2008a). Al igual que sucede en Paraguay (Santi, 2020b), en Ecuador estas retroalimentaciones han conllevado el desenvolvimiento de una *cooperación securitaria sobre migraciones*, que implica el establecimiento de lazos de colaboración con países, organismos internacionales y empresas con fines de control migratorio y fronterizo para la formación (capacitación en contenidos políticos y tecnológicos), provisión de servicios y adquisición de sistemas tecnológicos y equipamientos, lo que repercute directamente en las prácticas estatales a través de adoptar nuevas concepciones y procedimientos.

Gracias a la OIM, Ecuador incorporó pasaportes de lectura mecánica en 2008 (OIM, 2009a). En ese camino que duró varios años, se fue extendiendo la colaboración entre la OIM y distintas instituciones del gobierno de Ecuador. Las tareas se fueron ampliando, como demuestra otro convenio firmado entre la Cancillería ecuatoriana y la OIM con el fin de fortalecer la gestión de asuntos migratorios y la modernización de los servicios consulares para atender la demanda de documentos en el exterior (Informe de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2007, p. 95). Esta colaboración repercutió más allá de Ecuador:

> Inicialmente, los pasaportes se producirán en determinados lugares del país pero se irá extendiendo a los consulados en los países donde residen considerables comunidades de migrantes (OIM, 2004, p. 70; 2005, p. 106).

> (…) en la Subsecretaría [de Asuntos Migratorias y Consulares] (…) la cooperación de la OIM fue de singular utilidad. (…) No me refiero solamente al tema financiero o técnico financiero, sino que contribuyó definitivamente a modernizar nuestros servicios consulares (Entrevista 20, 2017).

Ecuador era un país pequeño que estaba lidiando con una crisis económica reciente y no podía hacer frente a los requerimientos de la, llamada por Adamson y Tsourapas (2019), “diplomacia migratoria”. Respecto a las cuestiones que la OIM facilitaba, un diplomático de Ecuador refería:

> (…) por ejemplo, contratación de expertos, financiaba los foros bilaterales para la negociación de instrumentos internacionales que, de otra manera, en ese entonces… (…) los limitantes principales son la participación de nuestros países en los foros internacionales (Entrevista 20, 2017).

En suma, la OIM facilitó la adaptación del pasaporte ecuatoriano a la normativa internacional pero, en el transcurso, también ofició un rol de intermediario en el desenvolvimiento de la diplomacia migratoria ecuatoriana. La OIM se constituyó en estos aspectos como un actor diseminador de ideas políticas acerca de la gestión migratoria a través de la provisión de conocimientos y formación a agentes del Estado ecuatoriano y facilitador del acceso de Ecuador a la arena política migratoria internacional. En esta etapa, Ecuador solicitó estas intervenciones y legitimó su accionar al involucrar al organismo en numerosas políticas migratorias ecuatorianas.

1.2 Procesos de regularización migratoria en España

En el transcurso del periodo estudiado, los países del sur europeo congregaban el mayor número de inmigrantes irregulizados en el espacio de la UE (Ferrero y Pinyol, 2008). En España, durante mucho tiempo la forma ordinaria de inmigración ha sido la irregular, incluso como antesala de la

regularidad (Pajares, 2007). Desde el año 2000, para tener acceso a la salud y a la educación, todas las personas migrantes en España deben inscribirse en el padrón municipal (Fernández-Huerga Moraga, 2021), por lo que el cruce de estos datos puede dar una cifra estimativa de personas en situación administrativa irregular. Dentro de ese universo, hay personas que cruzaron por pasos fronterizos no reconocidos, que perdieron su estatuto migratorio formal o cuyos trámites se interrumpieron o vencieron, entre otras situaciones. Indagando en esta información oficial, González-Enríquez (2009) esboza la siguiente estimación basada en personas extranjeras extracomunitarias.

Tabla 5

Porcentaje de personas extracomunitarias en situación migratoria irregular en España

Año	Inmigrantes de terceros países en situación de irregularidad	Porcentaje de irregularidad administrativa estimada
2001	260.645	27%
2002	572.551	39%
2003	949.881	46%
2004	998.031	42%
2005	1.231.751	43%
2006	747.014	23%
2007	438.092	16%
2008	353.927	12%

Nota. Elaborado a partir de González-Enríquez (2009).

El año pico de irregularidad administrativa en ese país ibérico fue el 2003, con un 46% de migrantes de terceros países en este estatus. Estos datos macro encajaban con las tenencias del colectivo nacional de Ecuador. Según datos oficiales españoles, el 63% de la población ecuatoriana en España se encontraba en una situación de irregularidad en 2003, porcentaje que cayó hasta 4,75% para el año 2008 (Iglesias Martínez *et. al.*, 2015). La regularización extraordinaria de 2005 en España es fundamental para comprender este decrecimiento.

Países del sur europeo como España e Italia estaban a la cabeza de la ejecución de programas de regularización (Ferrero y Pinyol, 2008; Echeverría, Abbondanza y Finotelli, 2024). En el periodo estudiado, en España se contabilizan seis regularizaciones masivas llevadas a cabo en los años 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005[322] (Echeverría, 2020). Gracias a estos procesos,

[322] En 1986 la cantidad de personas extranjeras regularizadas representaron un 0,8% sobre la población total española, mientras que en la regularización de 1991 representaron un 0,9%, subiendo a 1,3% en la de 1996 y a un 2,2% en la del año 2000, y representando un 7,8% en 2005 (Ferrero y Pinyol, 2008).

más de un millón de personas extranjeras se regularizaron entre 1996 y 2005: sobre un total de 1.315.669 solicitudes presentadas, se aprobaron 1.032.357 (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009). Durante los dos períodos de gobierno del PP se regularizaron por esta vía a 453.928 inmigrantes, mientras que con la regularización lanzada por el PSOE en 2005 se alcanzó un total de 578.375[323] personas extranjeras (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009). Las regularizaciones españolas visibilizaron la evolución del fenómeno migratorio, siendo las de 2001 y 2005 las que marcaron un salto significativo en la cantidad de autorizaciones de residencia y trabajo (Zapata-Barrero, González y Sánchez Montijano, 2008). Estas situaciones se apoyaban en cuestiones estructurales de España. La economía sumergida española se nutría de la informalidad de mano de obra, sobre todo migrante. En complemento con las regularizaciones, desde la década de los noventa, España dispuso políticas de cupos y contingentes laborales para personas no nacionales que se utilizaron como canales de regularización.

En el ámbito comunitario, la regularización española del 2005 despertó críticas en algunos países socios, como Alemania, Países Bajos y Francia, entre otros, que consideraban que podía favorecer la movilidad de inmigrantes hacia otros Estados Schengen, por lo que se convirtió en un "punto de inflexión en la gestión de la inmigración irregular" en el que la UE comenzó a debatir respuestas políticas mancomunadas para gestionar la llamada "inmigración ilegal" (Ferrero y Pinyol, 2008). Ciertos Estados comunitarios consideraron que antes de realizar este proceso España debió consultar a la UE, por lo que a partir de ese año se estableció un mecanismo para el intercambio de información mutua sobre medidas nacionales en materia de asilo e inmigración (Ferrero y Pinyol, 2008).

En este escenario, la "irregularidad" migratoria ha merecido un lugar de relevancia en la relación diplomática entre España y Ecuador durante muchos años. Ya en 1998, el Estado ecuatoriano expresó su preocupación por este tema a raíz de la detención de un grupo de "inmigrantes ilegales" provenientes de Ecuador, muchos de ellos menores de edad, en la localidad de Murcia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, Tomo I: 46). En ese mismo Informe a la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador destacaba que el estatus migratorio "irregular" motivaba cada vez más detenciones y deportaciones de personas ecuatorianas en el exterior.

A medida que las migraciones despertaban mayor interés para la política exterior de Ecuador, la situación administrativa de las personas migrantes ecuatorianas comenzó a incorporarse en la agenda de asuntos internacionales. En el marco de las negociaciones de 1999 por el texto de la nueva Ley de extranjería española, Ecuador contactó a 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

[323] Cifra que solo había sido superada a nivel de la UE por Italia en 2002 (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009).

doble nacionalidad y supresión de visados, como Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Durante la visita oficial del canciller ecuatoriano a España en el año 2000, se incluyó dentro de la agenda el repaso de la Ley de extranjería española y de la situación de las personas inmigrantes ecuatorianas, además de iniciar conversaciones acerca de un convenio bilateral sobre flujos migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000).

Estas acciones políticas se reforzaron con la elaboración, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, de instructivos para los ecuatorianos que salían del país y para los cónsules ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000). Las personas nacionales de Ecuador tuvieron una destacada presencia en las regularizaciones migratorias concretadas por España en 2000, 2001 y 2005. De acuerdo con Arango y Finotelli (2009), esos tres procesos alcanzaron la cifra de 195.226 ecuatorianas/os regularizadas/os. Eso convirtió a Ecuador en el principal país extracomunitario en cantidad de ciudadanas/os regularizadas/os en España. Solo en la regularización de 2005, alrededor de 140.000 migrantes de Ecuador se acogieron a la misma generando el "reconocimiento" de las autoridades ecuatorianas a las españolas por esa "oportunidad" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007, p. 40). Hay que hacer presente que las negociaciones diplomáticas entre Ecuador y España lograron simplificarles los trámites documentarios al colectivo ecuatoriano, permitiéndoles no sellar los certificados de antecedentes penales obtenidos en los consulados de España en Ecuador (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008a). La población ecuatoriana en el proceso de regularización de 2005 llegó a representar un 20% del total de solicitudes (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, 2007), lo que la convertía en la nacionalidad con la cifra más alta de candidatas/os a la regularización que, a su vez, logró el porcentaje más alto de aprobación: 91,36% de las presentaciones[324].

La llamada "lucha contra migración ilegal" ocupaba un lugar destacado en la política migratoria española, mientras que para Ecuador la regularización administrativa de los ecuatorianos en España y la defensa de sus derechos tuvo un lugar primordial en su política exterior. Las negociaciones bilaterales reflejaron estos intereses, atravesadas por (1) movimientos de protesta migrante en España, en los que ciudadanas/os ecuatorianas/os participaron activamente interpelando al gobierno español para ser reconocidos como sujetos de derechos; (2) una clara preferencia del gobierno español por la migración ecuatoriana que acarreó un proceso, inédito hasta la fecha, de regularización extraordinaria dirigida únicamente a ese país extracomunitario;

[324] Ver datos oficiales presentados en Arango y Finotelli (2009).

y (3) la celebración de un acuerdo de flujos laborales. Estos puntos se profundizarán en los siguientes acápites.

1.2.1 Movimientos de protesta migrante por la regularización documentaria

En un "control de la inmigración ilegal" realizado en 1998 por la Guardia Civil española en la región agrícola de Murcia se dictaron expedientes de expulsión para 17 ciudadanos ecuatorianos que se encontraban trabajando sin autorización en Totana (Ministerio del Interior, 1998c). Este hecho activó la resistencia de partidos de izquierda, representantes agrícolas y asociaciones civiles que conformaron una "Plataforma de apoyo a los ecuatorianos de Totana" que realizó una movilización para oponerse a la medida y visibilizó el caso en la prensa. En una reunión entre representantes de esta Plataforma, sindicatos y autoridades estatales se planteó la existencia de al menos 500 personas ecuatorianas irregularizadas. Allí la Delegación del Gobierno propuso: "enfriar" 12 de los expedientes de expulsión, es decir ralentizarlos para estudiar caso por caso; "tramitar" por régimen general solicitudes de nacionales de Ecuador que tengan una oferta de trabajo y "eximir de visado" a otros; y alentar a que las/os migrantes tramiten sus visados en el consulado español en Ecuador directamente o "a través de un representante" o bien acudan a representaciones consulares españolas en Portugal o Francia para hacerlo (Ministerio del Interior, 1998c). La gestión oficial de este caso resumía algunas herramientas utilizadas desde el gobierno para lidiar con la inmigración: la resolución más o menos expeditiva de casos que tomaban estado público y generaban apoyo social; la dependencia de la mano de obra migrante en el sector agrícola y la preferencia hacia migrantes de Ecuador expresada a través de la utilización de medidas excepcionales de regularización.

La realidad descripta sobre las personas migrantes de Ecuador era extensiva a gran parte de las/os migrantes extracomunitarias/os en España. El antecedente del párrafo anterior sirve para introducir el surgimiento entre 2000 y 2002 de los movimientos de protesta de inmigrantes no comunitarios administrativamente irregulares que demandaban ser reconocidos como sujetos de derecho y regularizados. Para visibilizar sus requerimientos, personas migrantes de Latinoamérica, África y Asia multisituadas en el territorio español llevaron a cabo acciones en red como encierros en iglesias y universidades, huelgas de hambre, marchas y alianzas de solidaridad con otros actores sociales. Dentro de ese grupo, migrantes de Ecuador y asociaciones migrantes ecuatorianas tuvieron un rol protagónico en los reclamos por la regularidad administrativa en España.

Hubo factores que incidieron en la gestación y el desarrollo de las protestas. Uno era la situación administrativa de las personas migrantes extracomunitarias y los límites que esto imponía al acceso de derechos, sobre todo laborales. Otro era las limitaciones legales a las que la regularización migratoria se supeditaba. Por último, las representaciones sociales con las que desde parte del poder político identificaba (y denostaba) a las personas inmigrantes ("ilegales",

“irregulares” y “sin papeles”) sirvieron como factor aglutinante para emprender acciones de protesta colectiva (Santi Pereyra, 2018b).

Estas protestas transcurridas durante el primer mandato de Aznar fueron las principales de este tipo registradas en el contexto español hasta la actualidad. La entrada en vigencia del proceso de regularización migratoria de la LO 4/2000 se convirtió en un punto desencadenante de las movilizaciones de inmigrantes debido a los estrictos requisitos impuestos, que hicieron que se aprobaran sólo 137.454 de las 246.089 solicitudes presentadas, una cifra mucho mayor que en los procesos de regularización previos, pero escueta en relación con el número de inmigrantes y las necesidades del mercado laboral español (Suárez, Macià y Moreno, 2007). La reforma de esta normativa de extranjería con la LO 8/2000 alentó un clima de desconfianza entre la población migrante.

Ese mismo año, el alto porcentaje de solicitudes de regularización denegadas desencadenó un encierro con centenares de migrantes en una iglesia de Almería, lo que se unió a otras huelgas, encierros y movilizaciones organizadas en reacción a agresiones xenófobas ocurridas en la zona agrícola de El Ejido tras un crimen ocurrido en esa localidad (Suárez, Macià y Moreno, 2007; Varela Huerta, 2009). El PP tomó esos sucesos como una señal de alarma sobre las libertades que podían darse a la población inmigrante extracomunitaria, atribuyendo a la “irregularidad” la fuente de los ataques reaccionarios de la población local en contra de los inmigrantes (Santi Pereyra, 2018b).

A este panorama se sumó, en enero de 2001, un accidente vial que se cobró la vida de 12 personas migrantes ecuatorianas en situación administrativa irregular que se dirigían a trabajar contratadas informalmente en cosechas. La repercusión periodística del caso puso a la irregularidad en el primer plano del interés público en momentos en que los gobiernos de España y Ecuador estaban negociando sobre migraciones.

A lo largo y ancho del país se produjeron encierros de migrantes en iglesias, universidades y asociaciones para reclamar papeles para todas/os en las ciudades de Lorca, Valencia, Barcelona, Madrid, Lepe, Almería, Málaga, entre otras, muchas de ellas con apoyo de asociaciones, sindicatos y organizaciones humanitarias (Mugak, 2001; Suárez, Macià y Moreno, 2007; Varela Huerta, 2008, 2009). Otros métodos de protesta en pos de la regularización migratoria fueron las huelgas de hambre, las manifestaciones y los acampes.

El accidente de Lorca, por un lado, potenció la unión de las personas inmigrantes en lucha para que el Estado español les reconociera y les facilitara el acceso a su regularización migratoria. Por otro lado, aceleró las negociaciones hispano-ecuatorianas sobre un acuerdo laboral y selló tratativas para una regularización extraordinaria únicamente para nacionales de Ecuador, decisión que se analizará en el acápite subsiguiente. Esto último provocó el debilitamiento de los

encierros, protesta en la que el colectivo ecuatoriano era el principal actor latinoamericano. Los encierros dieron pie al nacimiento de algunas asociaciones migrantes ecuatorianas y sirvieron para que otras asociaciones participantes en las protestas cambiaran su agenda y se enfocaran desde ese momento en la incidencia política sobre migraciones tanto en España como en Ecuador (Cortés Maisonave, 2010).

A mediados de 2002, las acciones de protesta continuaban. En vísperas del Consejo Europeo celebrado en Sevilla, se produjo un nuevo encierro con el lema "papeles para todos" en la Universidad Pablo de Olavide de esa misma ciudad. Consultado por la prensa al finalizar la Cumbre, la única declaración acerca de los encierros del entonces presidente del Gobierno español fue:

> Yo creo que, cuando hay un ejemplo muy específico en el cual hay inmigrantes ilegales que protestan porque hay otros inmigrantes que son legales, es la demostración más palpable de que tenemos cosas que resolver (…). La Ley está hecha para cumplirla, no para incumplirla (Aznar, declaraciones en Conferencia de prensa, Consejo Europeo de Sevilla, 2002).

En ningún momento de las protestas las personas migrantes plantearon al interior del movimiento la alteridad mencionada por Aznar de legal-ilegal, sino que como sujetos políticos activos realizaron acciones para poner el acento en que su situación era producto de la política de extranjería (Aierbe, 2001). Con las medidas emprendidas, los inmigrantes quisieron crear una nueva relación de fuerza con el Gobierno, que diera cuenta de las contradicciones de su legislación (Krueger, 2001). Este movimiento migrante utilizaba acciones de protesta para lograr el reconocimiento: reclamaban que se los considerara interlocutores válidos y legítimos. No se autoadscribían como "ilegales", como los designaba Aznar, lo que remitía a la imputación de un delito y los anulaba como actores políticos con voz legítima, sino como sujetos con derechos denegados, carentes de una ciudadanía plena, que eran producto del receptivo mercado de trabajo español y de las restrictivas políticas de extranjería españolas (Santi Pereyra, 2018b). Iba más allá del "fetichismo de los papeles" que presupone que los documentos otorgan el "acceso a los derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones con los nacionales" (Suárez Navaz, 2007, p. 23), era solo el primer paso para continuar la disputa cotidiana de construcción del sujeto inmigrante frente al Estado.

Los encierros producidos entre los años 2000 y 2002 finalizaron con resultados dispares debido a que su resolución fue dada a veces por los gobiernos locales y otras por el Gobierno central, utilizando principalmente tres medidas: reevaluación de procesos de regularización denegados, concesión de documentación y expulsiones del territorio español. Las medidas de protesta concluyeron con un apoyo social fragmentado, en un contexto de mayor endurecimiento de las

políticas migratorias en España y en Europa, que se evidenció con la reforma de la legislación migratoria a través de la LO 14/2003, que incorporó más instrumentos sancionados en la UE. Esa normativa simplificó los trámites administrativos para los inmigrantes y el régimen jurídico de los extranjeros en España, haciendo foco en la inmigración "legal", la "integración" y el reforzamiento de los procedimientos de "devolución" de extranjeros que accedían "ilegalmente" al país (Exposición de motivos II, LO 14/2003). Una vez más se expresó la solución dicotómica que se había practicado con los migrantes participantes de los encierros: regularización o expulsión.

1.2.2 Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001): regularización en origen y remigración

La regularización migratoria de las personas ecuatorianas era un interés compartido por Ecuador y España. Cuando los primeros días de enero de 2001 irrumpió en la agenda política el accidente en el que murieron trabajadoras/es ecuatorianas/os irregularizadas/os en Lorca, los gobiernos de ambos países ya venían trabajando en posibles medidas para favorecer la regularización del colectivo en España. El 31 de enero del 2001 acordaron un plan de "retorno voluntario" para emigrantes del país andino, bautizado como "Operación Ecuador" por la prensa, que fue consecuencia de aquella tragedia y unos meses después, en mayo, se firmó el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) que se analizará posteriormente.

¿Cuál fue el camino para acordar este plan que regularizó excepcionalmente a 24.884 ecuatorianas/os en España? De acuerdo con la reconstrucción del entonces Secretario de Estado para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, el mismo día que se produjo la tragedia de Lorca él se desplazó a la ciudad de Murcia donde tuvo encuentros con familiares de las víctimas ecuatorianas, funcionarios, policías, personal sanitario y forense, situación que le resultó "humanamente impactante" por lo que ofreció colaborar con la regularización administrativa de la población ecuatoriana allí emplazada (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001). Acto seguido, ese funcionario llevó personalmente la propuesta a Ecuador como jefe de la delegación española y la negoció con las autoridades del país andino. Para 2001, la contraparte ecuatoriana tenía a la irregularidad administrativa y a la protección de sus migrantes como un punto importante de su agenda exterior. Sobre la situación de la población migrante ecuatoriana, un diplomático ecuatoriano apostado en ese momento en España decía: "(…) frente a un fenómeno de esta dimensión, *tenían, teníamos* que encontrar una solución (…)" (Entrevista 1, 2009). Es decir, correspondía a ambos Estados acercarse a negociar una resolución.

Aunque el texto de este Plan nunca fue publicado oficialmente (Gómez Ciriano, 2007) en el BOE, sus trazos se plasmaron en reuniones bilaterales. En un encuentro hispano-ecuatoriano, realizado en Quito el 25 de enero de 2001, con motivo de la preparación del AROFM, la

delegación española dejó asentado que revisaría de oficio “para resolver favorablemente” expedientes denegados en la regularización del año 2000 y que “dentro del marco de las excelentes relaciones que históricamente han unido a los dos países, España (…) ha accedido a buscar solución a la situación de los ciudadanos ecuatorianos (...) en condición irregular” (Acta de la reunión bilateral hispano-ecuatoriana, 2001, p. 1).

La revisión de oficio por parte de España de las solicitudes de regularización rechazadas benefició a 17.000 ecuatorianas/os de las/os 60.000 en condición irregular, estimación derivada de la cifra del empadronamiento municipal (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Este logro fue resultado de las negociaciones diplomáticas y fue prometido durante los encierros. En el mismo texto oficial de la reunión bilateral de 2001 se precisaba un compromiso aun mayor:

> La Delegación española ha puesto de relieve la *oferta* para el retorno paulatino voluntario de los ciudadanos ecuatorianos, al objeto de que aquellos que lo acepten tengan *garantizado* que, por medio de la Embajada española en Quito se les tramite de forma *preferente* los visados de residencia y trabajo, con *garantía* de un puesto de trabajo en el menor tiempo posible.
>
> El Gobierno español se compromete a facilitar las *ayudas* necesarias para el retorno voluntario, tras el estudio individualizado de las solicitudes que se presenten para ello (Acta de la reunión bilateral hispano-ecuatoriana, 2001, pp. 1-2, énfasis añadido).

Ese fue el único rastro que quedó por escrito de la llamada “Operación Ecuador”, que preveía: la inscripción voluntaria de migrantes de Ecuador que se encontrasen “irregularmente” en España antes de la entrada en vigencia de la LO 8/2000 (Gómez Ciriano, 2007, p. 79) y que tuvieran una oferta de trabajo concreta, lo que les aseguraba el viaje ida y vuelta sin costo a Ecuador para tramitar en el consulado español de Quito la visa correspondiente para retornar a España. En un contexto en el que, por disposición de la UE, desde el año 2000 era obligatoria la contratación de trabajadoras/es extranjeras/os en origen, España debía partir de ese punto, retroceder unos casilleros y forzar el control en Ecuador como establecía la “matriz de gestión migratoria” comunitaria. No se trataba de un plan para retornar y establecerse en Ecuador, sino de un plan para remigrar a España con permisos en regla, legitimando así la figura de la persona migrante ecuatoriana como trabajadora autorizada.

Dadas sus particularidades, la propuesta fue recibida con sorpresa en Ecuador. El entonces canciller ecuatoriano, Heinz Moeller Freile, aceptó “probar” este sistema de repatriación alentado por la delegación española (ABC Sevilla, 25 de enero, 2001, p. 38). Desde la diplomacia ecuatoriana y el entonces Secretario General del PSOE, Rodríguez Zapatero, barajaron la idea de encontrar un espacio legal que permitiese aplicar la figura de extraterritorialidad que opera en

las representaciones diplomáticas para poder tramitar autorizaciones desde los consulados ecuatorianos en territorio español (Entrevista 1, 2009; ABC, 27 de enero, 2001, p. 34). Aunque era jurídicamente imposible, no era la primera vez que se ponía sobre la mesa. Ya había sido propuesto por España para el caso de migrantes ecuatorianas/os irregularizadas/os en Totana, en 1998, como se reflejó en el acápite anterior.

De acuerdo con las entrevistas a diplomáticos ecuatorianos, la prioridad para Ecuador en la negociación del mencionado plan de "retorno voluntario" fue regularizar a la mayor cantidad de migrantes de Ecuador residentes en España:

> A nosotros lo que nos interesaba en ese momento más que nada era la regularización (Entrevista 2, 2009).

> Regular. Permitir que esa gente se regularice, no sea ilegal y en la clandestinidad, porque el trato era distinto. Si tú no tienes tus derechos, no puedes ir a la comisaría y decir: "no me están pagando". (…) O tenían un accidente y no se animaban [a denunciar]. Entonces, ¿cómo hacer eso? (Entrevista 8, 2015).

> Durante las negociaciones, el Ecuador solicitó incrementar el número de regularizaciones hasta cubrir la totalidad de los inmigrantes residentes en España. (…) Para obtener este resultado, se consiguió que España implementara un plan de "retorno voluntario" (…) La delegación ecuatoriana planteó también que, dentro de los criterios de regularización, se tuvieran en cuenta tanto el principio de reunificación familiar, como el mantenimiento y operatividad de los aportes de los ciudadanos ecuatorianos al sistema español de seguridad social (Entrevista 7, 2015).

> (…) esto del número (…) [había] insistencia [para] que se regularicen a los ecuatorianos que estaban allá. Esos eran los temas fundamentales por parte del Ecuador, la forma de hacerlo era ya menos importante, si España quería gastar (…) [para] traer a todos los ecuatorianos que vivían allá, pues allá ellos, eso no preocupaba tanto al Ecuador. Por lo tanto, [el interés ecuatoriano] era que se regularice y (…) que aquellos ecuatorianos que salgan ya del convenio, salgan con papeles y visa en la mano (Entrevista 1, 2009).

Había un clima de desconfianza e incredulidad hacia la propuesta por parte, sobre todo, de las organizaciones de migrantes, las/os migrantes ecuatorianas/os y sus familias. Así se manifestaba en la entonces Embajada ecuatoriana en España y en la Cancillería del país andino:

> Hubo mucho temor entre los ecuatorianos allá [en España], que me vinieron a ver y me reuní con las asociaciones de ecuatorianos. Y yo les decía: inscríbanse. Había temor, porque decían, aquí nos inscribimos y… [nos deportan]. Pero les decía: No, es una

> cuestión muy simple, (…) desde el momento en que van a ventanilla y le piden que se les aplique este mecanismo, estás demostrando que tienes voluntad de regularizar tu situación. (…) El momento en que el gobierno español te acepta los papeles (…) se produce un hecho jurídico, legal: y es que España te da un comprobante. Está reconociendo que tú tienes garantía, no de que te vas a quedar, pero que tienes la voluntad de hacer los papeles y regularizar tu situación. (…) ¿Qué es lo que pasó? yo les alenté a todos los ecuatorianos a que se inscribieran y efectivamente se inscribieron 25.000. La dimensión del fenómeno era tan grande y España no estaba consciente (Entrevista 1, 2009).

> La primera semana se inscribieron menos de 10. (…) Entonces, hablamos con la [Asociación de migrantes ecuatorianos] Rumiñahui… ¡por Dios, entiendan! ¡entiendan! rogándoles, ¡por Dios, es cierto! [En la] Segunda semana habían unos 1.000 inscriptos. Tercera semana, ya estábamos en 4.000. La última semana de inscripción llegamos a 25.000. Y se quedó un montón de gente sin inscribir (Entrevista 2, 2009).

De los testimonios emerge que las asociaciones de migrantes fueron fundamentales, no sin reparos, para impulsar el proceso de inscripción en la "Operación Ecuador". El estudio de Cortés Maisovane (2018) también resalta el rol, por ejemplo, de la asociación ecuatoriana Rumiñahui en el asesoramiento a migrantes sobre cómo presentar sus expedientes. Atendiendo a eso, era importante iniciar los primeros puentes aéreos para poder, según el entonces canciller ecuatoriano, superar "el escepticismo" (ABC Sevilla, 25 de enero, 2001, p. 38). Las primeras/os ecuatorianas/os en viajar desde España residían en la región de Murcia y fueron acompañadas/os por la Comisionada de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (El País, 17 de febrero, 2001). Esto reforzaba el compromiso con el tema que se quería traslucir desde el gobierno ecuatoriano. Murcia, que fue el epicentro del accidente que dio lugar al plan de "retorno voluntario", registró los mayores números de personas inscriptas seguida por Madrid, Valencia, Andalucía, Cataluña y Canarias (El País, 28 de febrero, 2001).

La llegada de estos primeros vuelos a Ecuador dio lugar al establecimiento de una arquitectura burocrática bilateral en Quito para atender estos flujos de retorno y remigración. Ecuador debía simplificar la obtención de documentos internos necesarios para tramitar la visa dentro de una unidad de migración española creada adrede (Entrevista 8, 2015), dada la magnitud de solicitantes. La interacción entre la parte ecuatoriana y española era descripta así por funcionarios de ambos países:

> Para la tramitación preferente del programa, [que era] parte del compromiso adquirido, el Ministerio de Asuntos Exteriores, con la colaboración de las autoridades ecuatorianas (…) habilitó una oficina auxiliar de visados dotada tanto de (…) seis personas desplazadas a tal efecto desde España y procedentes de los ministerios del Interior, de

> Trabajo y Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores, como de materiales necesarios (…) (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001, p. 7614).

> (…) mandaron un equipo español, nos tomamos [el edificio de] un banco que estaba ya quebrado [por la crisis financiera de fines de los años noventa] (…), era perfecto para hacer esto. Y comenzó a llegar el puente aéreo. Efectivamente, llegaron. (…) todos los documentos los hacíamos internamente por Cancillería y los mandábamos a la oficina española para que no hayan trámites individuales que eran lo complicado. (…) no dábamos certificados de antecedentes policiales. La Policía nos comunicaba a nosotros y nosotros comunicábamos a la otra [oficina] española internamente. (…) no había el tiempo… Comienza a pasar… y llegan 1.000, 2.000, 2.700 [migrantes ecuatorianas/os], más o menos (…). Y ahí es cuando interviene el Parlamento español (Entrevista 2, 2009).

Los partidos de oposición política comenzaron a cuestionar el gasto que suponía transportar a las/os migrantes hasta el país andino y pidieron una rendición de cuentas sobre los pormenores del plan de "retorno voluntario". Estas críticas tuvieron eco cuando Mariano Rajoy asumió como ministro del interior español, reemplazando a Jaime Mayor Oreja, e hizo cambios profundos en la gestión del plan. Apenas iniciado el periodo de Rajoy, quien ostentaba también el cargo de vicepresidente primero del Gobierno, se anunció que no era necesario que todas/os los migrantes regresen a Ecuador para regularizarse (El Mundo, 14 de marzo, 2001). Este giro resultó en confusión y desconfianza para quienes estaban a la espera de viajar, dadas las escuetas posibilidades jurídicas de lograr una regularización sin salir del área Schengen. Rajoy ante la Cámara Baja de las Cortes Generales dio detalles sobre la continuación del plan:

> (…) estamos haciendo un *esfuerzo* para *resolver de una manera razonable el problema* de los 24.000 ó 25.000 ecuatorianos, que por otro lado hay incluso una cierta *obligación* por parte de un Gobierno que pide que *se apueste por la legalidad* y se encuentra con que hay unos señores, que son esos 25.000, que apuestan por la legalidad. Parece *razonable* que el Gobierno haga una *apuesta* también por esas 25.000 personas (Comparecencia del vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior, Mariano Rajoy Brey, 2001, p. 6358, énfasis añadido).

Al calificar la alternativa como "razonable" Rajoy tomaba distancia de la anterior gestión del Ministerio del Interior y fijaba posición política sobre la importancia de mantener el compromiso adquirido con Ecuador. La "apuesta por la legalidad" era un argumento en línea con el de la "voluntad" de regularización que refería uno de los diplomáticos ecuatorianos cuando les insistía a sus compatriotas que se inscribieran en el plan. En total partieron 35 vuelos hacia Ecuador trasladando a 3.134 personas ecuatorianas (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001), bajo pretexto de que si no

viajaban debían ser expulsadas (ABC Sevilla, 8 de abril, 2001). El entuerto jurídico del resto de postulantes se resolvió del siguiente modo:

> (…) estamos aplicando la Ley 8/2000, con *solidaridad* y con *generalidad* a los extranjeros que se encuentran en España *y fundamentalmente respecto de los famosos 25.000 ecuatorianos* (…) [para lo cual] el *artículo 31* de la ley regula la concesión del *permiso de residencia temporal en función de razones humanitarias y de arraigo* (…) (Comparecencia del vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior, Mariano Rajoy Brey, 2001, p. 6329, énfasis añadido).

El Artículo 31, inciso 4 de la LO 8/2000 también preveía "circunstancias excepcionales", que sin duda fueron las que se dieron en este convenio. La vaguedad de ese artículo y la falta de un reglamento de la Ley[325] hizo posible la regularización en suelo español de más de 20.000 migrantes de Ecuador, siendo la primera y última vez que España utilizó esta vía exclusiva para un grupo de extracomunitarias/os ya residentes, sorteando la contratación en origen exigida por la UE. A tono con el cambio discursivo del Ministerio del Interior, el entonces encargado de la "Operación Ecuador", Fernández-Miranda, justificó el plan como "una operación estrictamente humanitaria" con los siguientes argumentos:

> El Gobierno ha cumplido su compromiso de rescatar de la explotación laboral y humana a todos aquellos ecuatorianos *que nos han pedido ayuda* (Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, ABC Sevilla, 8 de abril, 2001, énfasis añadido).

> (…) la sociedad española ha entendido perfectamente nuestra política: *transformar la cultura de la inmigración ilegal por una cultura de inmigración legal* (Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, ABC Sevilla, 8 de abril, 2001, énfasis añadido).

La explotación laboral en España no se agotaba sólo con las personas ecuatorianas, sino que abarcaba a otras personas extracomunitarias e inclusive no migrantes. Pero se achacaba a las personas de Ecuador el portar la "cultura de la inmigración ilegal" que debía entonces ser "corregida" por el país de destino y los sujetos migrantes debían ser "rescatados" del estatus conferido, en definitiva, por el Estado español. Quienes hubiesen accedido al plan, es decir se hubiesen sometido y disciplinado al control estatal, lograrían el traspaso de categoría de irregular a regular. Al ser consultado por el tema, Aznar respondió en la misma tónica con estas preguntas:

[325] Se aprobaría recién en julio de 2001.

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

El entonces presidente de gobierno español, arrogaba la culpa de su situación administrativa irregular a las/os ecuatorianas/os, como si su estatus frente al Estado fuese una opción voluntariamente elegida. En los discursos de estos funcionarios españoles eran las personas migrantes quienes llegaron desde la "ilegalidad", quienes tenían ese "hábito", situando fuera de discusión las condiciones estructurales del contexto español. Otra opinión alineada con la de Fernández Miranda y Aznar fue ofrecida por el entonces Consejero de la Embajada de España en Ecuador, quien también cargó en los hombros de las/os ecuatorianas/os su propia condición migratoria:

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

En los discursos políticos españoles, mientras se visibilizaba la "culpa" de las/os inmigrantes ecuatorianas/os no se hacía hincapié del mismo modo en las cuestiones que alentaban la precariedad laboral de personas nacionales y extranjeras. Eso traía de la mano la necesidad de crear medidas de parche para acoplar estas realidades, como este plan de retorno y remigración. La "Operación Ecuador" finalmente quedó plasmada en el AROFM, en mayo de 2001. En el texto de ese acuerdo consta un artículo titulado "el retorno de las personas migrantes" que en su primera parte expresa: "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" (AROFM, 2001, Artículo 13). Los incisos que le siguen se refieren a un regreso de largo plazo vinculado al desarrollo, no a un plan de remigración al país de destino. Por su contenido, forma y procedimiento, esta iniciativa de retorno se valoró como "excepcional" (Gómez Ciriano, 2007, p. 79) o "experimento" (Cebolla y González Ferrer, 2008). En palabras de Fernández-Miranda, el plan fue un "éxito" que costó en torno a 500 millones de pesetas de ese entonces (ABC Sevilla, 8 de abril, 2001), un equivalente a más de 3 millones de euros.

Para la política, el empresariado español y la población local, los migrantes latinoamericanos en España se situaron como "los preferidos del siglo XXI" (Izquierdo, López Lera y Martínez, 2002).

Una medida de este calibre fue una señal clara de la preferencia estatal española por la migración ecuatoriana, que ya se sumaba a una revisión de oficio de miles de solicitudes ecuatorianas de regularización denegadas, otra excepcionalidad. ¿Por qué emergió esta particular iniciativa de retorno y remigración que favoreció sólo a migrantes de Ecuador? Una cuestión fundamental fue que, en ese momento, de Ecuador provenía la principal corriente migratoria hacia España, después de Marruecos, por lo que era representativa dentro de la migración extracomunitaria. Había sucedido el accidente de Lorca que visibilizó las condiciones de trabajo precarias de migrantes de esa nacionalidad en el sector agrícola, caracterizado por su informalidad y por ser pujante como circuito de la economía sumergida. Eso presionó a ambos países a mostrar resultados de las negociaciones que ya venían teniendo sobre la inmigración ecuatoriana irregularizada en España. Un diplomático ecuatoriano lo explicaba sintéticamente: "Es que necesitaban la mano de obra. Pero qué pasó, (…) ellos no tenían la información ni experiencia en esta cosa [el plan de retorno voluntario]" (Entrevista 1, 2009). Poniendo en contexto estas palabras, la cifra inicial esperada por las autoridades españolas era de alrededor de 5.000 migrantes y terminaron inscribiéndose casi 25.000 ecuatorianas/os. Aunque la mayoría de las fuentes entrevistadas de ambos países compartían que España no era consciente del número de ciudadanas/os ecuatorianas/os, una refirió que una de las autoridades españolas durante una cena diplomática en Quito admitió que la estimación inicial de 5.000 personas podía ser muy superior. Esbozar una cantidad menor ayudó estratégicamente a que el plan ya estuviese activo cuando comenzaron a surgir los primeros cuestionamientos.

La necesidad de mano de obra y la preferencia por la fuerza de trabajo ecuatoriana había sido explicitada en distintas reuniones bilaterales. Otro dato que apoya esto es que una de las dificultades surgidas en la aplicación del Plan fue que el 90% de ecuatorianas/os no tenían una oferta de empleo válida, por lo que se tuvieron que buscar nuevas ofertas de empleo (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001).

Ahora bien, que las autoridades ecuatorianas hayan convertido a la irregularidad en un punto de la agenda diplomática nacional e internacional para lograr mejores condiciones para la población ecuatoriana en destino fue un punto de inflexión para obtener caminos alternativos a la regularización general. Eso fue percibido por otros colectivos extranjeros organizados. La Asociación de Trabajadores Marroquíes en España (ATIME) y la Asociación de Colombianos en Madrid *(*ACOMA*)* denunciaron que el favoritismo expresado con la "Operación Ecuador" significaba una discriminación hacia los demás colectivos nacionales y achacaban como una de las causas que sus gobiernos no presionaban a España (El País, 7 de mayo, 2001). Por su parte, desde el Ministerio del Interior, Rajoy continuaba insistiendo en que no se daba un "trato preferente" a la migración ecuatoriana (El País, 6 de mayo, 2001) y otro funcionario de la misma cartera señalaba: "no existe ningún criterio, ni priorizado ni sin priorizar, como la cultura, la

religión o la lengua para la determinación de ningún grupo, cupo o contingente (…)" (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001, p. 7623).

Sin embargo, las representaciones oficiales acerca de la inmigración ecuatoriana tuvieron su peso, constituyéndola tanto en destino como en origen como una alteridad deseada entre las otras corrientes extracomunitarias. En términos generales, el encargado político de la inmigración en España afirmaba:

> El hecho de hablar el *mismo idioma* que se habla en el país de destino es una *forma más fácil de integración*; el hecho de *coincidir en costumbres, en historia, en cultura* desde el país de origen y en el país de destino es otra *facilidad* para la integración; el hecho de practicar, por ejemplo, la *religión mayoritaria* que se practique en el país de destino igual que en el país de origen son *rasgos que facilitan la integración sin duda alguna* (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001, p. 7626, énfasis añadido).

Este imaginario sobre la homogeneización de ciertos "rasgos" en origen y destino que constituían características diferenciales para la integración en territorio español, delineaban un perfil de sujeto migrante preferido[326]. Lo opuesto a estas definiciones lo representaban migrantes extracomunitarias/os de fuera de Latinoamérica, cuyos "rasgos" serían más lejanos y difíciles de integrar, según la escala descripta por el entonces funcionario español. En un sentido similar se manifestaban los funcionarios ecuatorianos acerca de la preferencia en España por la migración regional, en general, y ecuatoriana, en particular:

> Pero de Latinoamérica ¿por qué? por razones muy simples, históricas: la cercanía en cuanto al idioma; la religión (…). Y esto, pensando en la opción de otros inmigrantes que pudieran acceder: de Marruecos… es decir, del África (…). Las costumbres, la cultura, hacía que los latinoamericanos, en particular los ecuatorianos, sean mucho mejor recibidos que los de otros países ajenos a Iberoamérica (Entrevista 1, 2009).

> [La inmigración ecuatoriana] (…) fue siempre (…) mucho mejor aceptada en España que las migraciones del Este de Europa o del África. ¿Por qué razones? (…) saltan a la vista: culturales, históricas, religiosas, idiomáticas... (…). Entonces sí hubo una actitud positiva que comenzó siendo de tolerancia a la informalidad, a la irregularidad... (Entrevista 4, 2009).

[326] Para más detalles ver Cook y Viladrich (2009) y Gil Araujo (2010a).

> (…) ellos preferían latinoamericanos, ecuatorianos que no son complicados, que no crean problemas, que hablan el mismo idioma, que tienen los mismos valores religiosos, son personas tranquilas. A personas del Magreb (…) (Entrevista 8, 2015).
>
> Nosotros le solucionábamos a España el gigantesco problema que tenían ellos de falta de mano de obra (…) [con población migrante] honesta, trabajadora, que se volvió española inmediatamente. (…) son católicos. No católico como religión sino como cultura. (…) Entonces, eso impacta automáticamente con España (Entrevista 2, 2009).

Estas representaciones desde el país de origen se amalgamaban en buena parte con las del país de destino migratorio. Discursivamente, estas "similitudes" hacían más cercana a la población ecuatoriana al discurso de integración de España, al que funcionarios ecuatorianos añadían otras "cualidades" que eran sinónimo de "buen/a migrante". Esa fórmula era conveniente para sostener la diplomacia de la regularización establecida entre Ecuador y España, que implicaba enaltecer discursivamente la integración de la migración ecuatoriana por sobre otras corrientes. Desde una perspectiva antropológica de las políticas públicas, Sebastiani (2018) llama la atención sobre el discurso meritocrático y la moralización de la cuestión social que opera en las políticas migratorias y que tiene la función de legitimar los procesos de inclusión diferencial insertos en las políticas de integración. El accidente en Lorca activó todos estos mecanismos al mismo tiempo y la "Operación Ecuador" fue fruto de ello. Eso sí, que las personas ecuatorianas hayan logrado carriles alternativos y preferenciales para su regularización administrativa no quiere decir que hayan sido aceptadas automáticamente con derechos plenos en España, sino que su acceso a derechos se vio burocráticamente más facilitado por el país de destino en comparación con otras nacionalidades extracomunitarias.

La "Operación Ecuador" fue una muestra de la articulación entre la política interior y la política exterior tanto en España como en Ecuador. Mostrar a la migración ecuatoriana como diferenciada de los demás colectivos migrantes, inclusive latinoamericanos, era funcional a la rendición de cuentas solicitada por los partidos políticos de oposición en España. Por el lado de Ecuador, el accidente de Lorca conllevó también a un proceso interno de negociación oficial con organizaciones sociales en las llamadas "mesas de diálogo"[327] (Borja, 2005) para atender temas de interés público, de cuyos resultados surgirían propuestas de política pública para la emigración ecuatoriana. El plan analizado fue un momento crucial para el tratamiento de la migración en la política exterior hispano-ecuatoriana y para la formación de un imaginario de la migración ecuatoriana en origen y destino, sellando al tópico como una parte sustancial de la agenda política bilateral de allí en adelante.

[327] Las "mesas de diálogo" se organizaron a raíz del levantamiento indígena del 7 de febrero de 2001 (Torres Cevallos, 2005).

1.2.3 Acuerdo de Regularización y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) [328]

Los acuerdos promovidos por España para "ordenar" la inmigración se inscribían en la "lucha contra la inmigración ilegal" sostenida por la UE. Varios países socios del bloque entablaron acuerdos bilaterales para contener, seleccionar o expulsar migrantes bajo instrumentos diplomáticos como acuerdos laborales, convenios de cooperación migratoria y acuerdos de readmisión.

En España, estos acuerdos o convenios manifestaban el alineamiento con la UE pero también la representación discursiva de una política migratoria española de largo plazo. El criterio de selección de los países con los cuales firmar los convenios se fundamentaba en la cantidad inmigración que ya estaba presente en España, flujos que a criterio del Estado español se debían "ordenar" o "racionalizar" mediante convenios bilaterales:

> "(…) el Gobierno viene desarrollando en los dos últimos años (…) una serie de actuaciones que están poniendo de manifiesto *cómo somos capaces de ordenar y de racionalizar los flujos migratorios*, *potenciando* la inmigración legal y *rechazando o combatiendo la ilegal*. Uno de los instrumentos puesto al servicio de esta política es el de la firma de convenios con terceros países" (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2002, p. 13817, énfasis añadido).

> "(…) hemos hecho el convenio de *Ecuador* y de Marruecos y los hemos iniciado con otros países, con Nigeria, con Colombia, con República Dominicana, con Polonia y con Rumanía en un futuro. Estamos valorando la conveniencia de hacerlo precisamente con estos países porque es de los que tenemos *mayor presión* o *mayor demanda* migratoria" (Comparecencia del delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, 2001, p. 4852, énfasis añadido).

La política exterior y sus instrumentos, de los cuales los acuerdos bilaterales son un ejemplo, se convertían para España en una herramienta para seleccionar a esa migración "regular" en alineamiento a la "lucha contra la inmigración ilegal", uno de los pilares de la *matriz de gestión migratoria comunitaria*. Al ser España un país perimetral de las fronteras del bloque regional, el AROFM le servía para mostrarse activo en el resguardo de esos límites. Hacia una dirección similar, la contraparte ecuatoriana también debía tutelar la regularidad de sus ciudadanos para posicionarse a escala internacional e interna. Para Ecuador "el problema migratorio" era uno de

[328] Avances de este acápite fueron presentados durante un seminario que formó parte de una estancia como investigadora visitante en 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, Carmen Gómez y Mauricio Burbano y del grupo de investigación "Migraciones Internacionales y Globalización" de esa institución.

los puntos nodales de la agenda política de su Embajada en Madrid (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001, 46) y "(…) era una bandera de lucha también en la política interna (…)" (Entrevista 4, 2009).

Este prolegómeno es útil para situar desde qué posiciones se iniciaron las negociaciones diplomáticas bilaterales por el AROFM. Según un diplomático ecuatoriano, el interés por concretar un instrumento migratorio bilateral "(…) fue recíproco. Es decir, nos dimos cuenta de que ni Ecuador ni España estábamos estableciendo normas para esa migración que de hecho se estaba produciendo" (Entrevista 1, 2009). Un ex ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador declaraba que las negociaciones emergieron porque "(…) el tema era inmanejable para ambos países" y, en el mismo sentido, la iniciativa surgió desde las autoridades españolas y la diplomacia ecuatoriana apostada allí: "(…) fue española es decir... (…) recibimos notas y (…) llamados de los embajadores, hasta por los órganos regulares, porque había preocupación en España porque esto estaba yéndose de las manos" (Entrevista 4, 2009). Explayándose sobre la negociación, la misma fuente ecuatoriana agregaba:

> Entonces nosotros pedimos: ustedes tienen una manera muy concreta y clara de resolver ese problema en la medida que el Ecuador no puede. No puede. Ningún país del mundo puede detener un flujo cuya motivación inicial es la desesperación de un padre de familia (…). Y detenerlo con medidas policiales tampoco se puede. (…) No sirve para nada. Entonces, por qué no nos sentamos a discutir el tema profundamente, con los especialistas, con el apoyo de (…) OIM y elaboramos un documento que fije las reglas para nosotros, bueno, hacer lo nuestro y ustedes ayudarnos con los ecuatorianos que hay. Hay argumentos pues históricos pero que se tornan líricos en la mesa de las negociaciones, (…) pues España había sido un país de emigración durante tantos años (…) y que ahora (…) le tocaba reciprocar, reciprocar ¿no? (Entrevista 4, 2009).
>
> (…) nosotros queríamos el acuerdo porque, claro, había una gran presión y la necesidad nuestra, así por lo menos lo entendimos, de dar un paso ¿no? (Entrevista 4, 2009).

En definitiva, Ecuador buscaba tomar acciones políticas sobre un tema que generaba demandas en Ecuador por parte de familiares y en España por parte de las mismas personas migrantes, así como de las asociaciones de migrantes ecuatorianas que buscaban soluciones en ambos países. Como el mismo funcionario subrayaba, Ecuador como país de origen no podía impedir la salida de sus ciudadanas/os, mientras España como país de destino migratorio podía consensuar una herramienta bilateral.

Estas cuestiones sobre la situación de la migración ecuatoriana se discutieron durante la visita oficial del Canciller ecuatoriano, Heinz Moeller Freile, a España en julio de 2000. En ese viaje diplomático comenzaron las conversaciones acerca de un convenio bilateral sobre flujos

migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000; Entrevista 2, 2009). Entre agosto y octubre de 2000, se iniciaron las negociaciones y España presentó la primera propuesta del texto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Detrás de estas tratativas estaban principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano y el Ministerio del Interior español, ámbitos institucionales que reflejaban la ubicación para cada Estado del tema migratorio en ese momento.

El borrador del convenio estuvo listo a finales del año 2000, como enfatiza un diplomático ecuatoriano: "Todo el mundo cree que la firma del acuerdo con España fue producto [del incidente] de Lorca, no (…) el acuerdo con España lo terminamos, lo concluimos, más o menos (…) [en] diciembre [de 2000]", pero la parte española quería firmarlo presencialmente en Quito y produjo una demora en los tiempos (Entrevista 2, 2009). El AROFM pareció entonces una reacción política bilateral al accidente de Lorca, del 3 de enero de 2001, que cobró la vida de 12 migrantes de Ecuador en situación de irregularidad en España[329]. Cuando salió a la luz el documento bilateral del 25 de enero de 2001 que contenía el compromiso del AROFM y la regularización extraordinaria para ecuatorianos en España ("Operación Ecuador"), analizada precedentemente, España y Ecuador llevaban meses afinando el acuerdo. Finalmente, el texto consensuado se firmó el 31 de enero con la visita del Ministro del Interior de España, Jaime Mayor Oreja, a Quito y luego el AROFM final se rubricó en Madrid el 29 de mayo de 2001. Esto testimonia que el AROFM con Ecuador fue el primero en acordarse en América Latina y el Caribe, luego vinieron el de Colombia, República Dominicana y, dos décadas después, el de Honduras.

En esos inicios, el encargado de la cartera Interior observó el rol de los convenios como un eje entre la política migratoria y la política interior de España:

> Debemos saber el número de inmigrantes que anualmente necesita España y, sobre todo, debemos *ordenar* la llegada de inmigrantes desde los países de origen mediante la firma de *convenios*. (…) la adopción de *acuerdos bilaterales con los países de procedencia de la inmigración es una de las claves de la política española de inmigración*. *Con este tipo de acuerdos queremos fomentar la costumbre de la legalidad* para que los inmigrantes puedan trasladarse a nuestro país, *al margen de la irregularidad, de la marginación y de la explotación laboral*. El pasado 31 de enero se firmó el acuerdo con *Ecuador* que contempla aspectos como la *contratación* de trabajadores ecuatorianos, la tramitación de *permisos* y el impulso de *codesarrollo* en las políticas activas con Ecuador (Comparecencia del vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior, Mariano Rajoy Brey, 2001, pp. 6327-6328).

[329] En esos días, este hecho colocó a la inmigración en el centro de la agenda social y mediática española.

En la interpretación del miembro del Gobierno español, estos acuerdos laborales tenían un sentido adoctrinador para los países de origen (y sus flujos), los cuales debían aprender "la costumbre de la legalidad" que no tenían, atribuyendo a un instrumento diplomático –como un acuerdo– la capacidad de concretar una "migración ordenada". El proceso interactivo mediante el cual se replican las ideas políticas (Schmidt, 2008, 2017b) se evidenciaba en el discurso de Rajoy: contemporáneamente a su mención a la "costumbre de la legalidad" que debía adoptar la migración ecuatoriana, otros políticos del PP se referían a que el mismo flujo debía adquirir el "hábito de la legalidad" (Conferencia de prensa de Aznar, 2001, 5 de marzo) o a "transformar la cultura de la inmigración ilegal por una cultura de inmigración legal" (Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, ABC Sevilla, 8 de abril, 2001, énfasis añadido). Así se situaba a la situación de irregularidad migrante en España como algo que era traído o exportado con la "cultura" del país de origen y no producto de la estructura del mercado de trabajo y las normas de extranjería españolas.

Esa (i)legalidad designada ya en origen delimitaba el tipo de migración: fomentaba la selección poblacional en base a las cualidades laborales para la economía de destino. Esa era la cuestión de fondo. El AROFM hispano-ecuatoriano articulaba un entendimiento particular sobre la migración, como aporta la siguiente reflexión:

> (…) los tratados bilaterales apuntan a *moldear* la llegada masiva al país de destino, a través de la *limitación estricta de condiciones de migración y de perfiles idóneos*. Pero en cualquier caso, una respuesta estatal que se construye a través de *refuerzos en el control* –no solo del número de migrantes, ni de las vías de migración, sino también de los perfiles de los trabajadores–; evidencia la perspectiva, cada vez más afianzada en escenarios internacionales, de que la migración resulta peligrosa a menos que ésta se maneje de un modo tal que se asegure la entrada de *flujos económicamente funcionales y políticamente neutralizados* (Eguiguren, 2011, p. 69, énfasis añadido).

Esta migración "a la carta" estaba presente en el articulado del AROFM entre España y Ecuador. El texto del acuerdo dejaba asentado la responsabilidad de los dos países con el control migratorio y los derechos sociales:

> (…) se comprometen en *profundizar en la cooperación bilateral para el control de los flujos migratorios*, en particular, para asegurar que sean respetados los *derechos* fundamentales de los trabajadores migrantes ecuatorianos. Esta cooperación abarcará, asimismo, una *mayor coordinación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y la violación de los derechos sociales, el fraude documental y, especialmente, el tráfico ilícito de seres humanos* (AROFM, 2001, Art. 19, énfasis añadido).

El país de origen y destino eran engarzados en la *cadena de control migratorio* y solo así podían resguardarse los derechos de las/os nacionales de Ecuador en España. Este énfasis en el "control" de los flujos ecuatorianos era analizado por un ministro ecuatoriano en los siguientes términos:

> (…) el convenio tal como salió firmado es el resultado de la *inquietud española de tener un control*... *de haber perdido el control* de una población flotante, de más de 500.000 personas [ecuatorianas] y ellos nos hablaban de muchos más pero no podían comprobarlo, nadie podía, digamos... *una masa que se esconde, pues, que se sumerge* ¿no? (Entrevista 4, 2009, énfasis añadido).

La preocupación por mostrar de modo formal un avance hacia la regularidad fue el punto de confluencia entre ambas partes. El AROFM se encuadraba en lo que Cortés Maisonave (2009, p. 114) observa para el caso hispano-ecuatoriano como una "(…) convergencia en la formulación de las políticas migratorias y en la formulación de los intereses en la retórica estatal de ambos países". La regularidad en el AROFM era un requisito ineludible para ser considerado trabajador por el Estado español: "Se consideran *trabajadores migrantes* (…) a los ciudadanos ecuatorianos *autorizados* a ejercer una actividad remunerada por *cuenta ajena* en el territorio español" (AROFM, 2001, Art. 2, énfasis añadido). La misma definición dejaba clara la unidireccionalidad del acuerdo, hecho exclusivamente para la migración ecuatoriana, excluyendo a los posibles flujos laborales españoles hacia Ecuador[330]. El AROFM era pensado y abordado en clave Norte-Sur (Santi Pereyra, 2017).

Este acuerdo se considera un mecanismo de control migratorio por tratarse de una vía selectiva y altamente reglada para la circularidad de las/os migrantes, donde el discurso estatal promueve un proceso cosificador que asume a las personas como un recurso exportable y temporal (Santi y Clavijo, 2020). Por eso, en el articulado era clave la cláusula de retorno de las/os migrantes. La vuelta a Ecuador condicionaba todo el proceso migratorio desde un inicio:

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

[330] De hecho se produjeron luego de la crisis económica de 2008.

La provisionalidad de la migración ecuatoriana quedaba explícita en el AROFM. Ejemplificaba el análisis de Sayad (2010a) cuando advierte que en el orden nacional la migración es pensada como una "presencia provisional por naturaleza" que debe estar siempre justificada en un motivo exterior como el trabajo y, dentro de ese pensamiento de Estado, el retorno es algo constitutivo del ser inmigrante. Ese artículo del AROFM evidencia el control inmerso en esa provisionalidad: la persona migrante debía corporizar el control como responsabilidad personal ("*se obligarán* a presentarse en *su* país") (Santi Pereyra, 2017), acto que luego tendría consecuencias en sus futuros desplazamientos a España. En la misma línea, se sostenía:

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

La migración se concibe estatalmente como un proceso de enriquecimiento, de adquisición de recursos materiales y de formación, es decir como una capitalización de una experiencia migratoria que se entiende como exitosa cuando es capaz de traducir contribuciones al desarrollo en destino y luego en origen (Santi y Clavijo, 2020). Como ha puntualizado Clavijo Padilla (2014) en su análisis de la política migratoria colombiana, esa ecuación economicista invisibiliza las problemáticas estructurales que interceden en la decisión de migrar y delega en los migrantes la responsabilidad de generar condiciones de desarrollo que de plano no se han garantizado desde el Estado, estando el migrante a disposición del Estado y no viceversa.

El trabajo migrante convertido en mercancía gracias a la actuación combinada, pero no concertada, del Estado y el mercado (González Cámara, 2012), en origen y destino, no siempre estaba exento de cuestionamientos. Un diplomático ecuatoriano explicaba su percepción durante las tratativas bilaterales. Según su punto de vista, las personas migrantes ecuatorianas eran vistas por la contraparte como "mercancía económica, [como] una pieza del eslabón productivo" (Entrevista 8, 2015). Otro de los diplomáticos ecuatorianos implicado en el AROFM, se auto-interpelaba:

> Y había otra cosa, que es una cuestión de conciencia mía, (…) un cuestionamiento personal cuál era: ¿estoy haciendo bien favoreciendo la salida de ecuatorianos de mi país? ¿O será que esa fuerza laboral tiene que quedarse en el Ecuador para trabajar y fortalecer (…)? (…) ¿cómo los reemplazo? ¿Me explico? Es una cuestión, no sé si ética… pero: ¿estoy haciendo bien? Probablemente (…) [a las personas migrantes] les va a gustar [España]. Entonces este tema migratorio en general es sumamente complejo,

> porque tiene esas dos visiones. (…) en todas mis actuaciones en estos temas he tenido presente, sobre todo, el tema de los derechos humanos del migrante (Entrevista 1, 2009).

Al margen de la cuestión valorial, el dilema que se planteaba era de índole nacional: las personas migrantes eran, en esa retórica, nacionales que "pertenecían" a Ecuador. Ese pensamiento comenzaría a articularse posteriormente, con el correísmo, a través de distintas políticas estatales de vinculación y pertenencia a Ecuador, como el voto en el extranjero, la representación parlamentaria para las/os emigrantes, los programas de retorno, el codesarrollo, etc. El discurso político del Estado ecuatoriano comenzó a adjudicar, con mayor o menor énfasis, una subjetividad emprendedora a la persona migrante, a representarles como una suerte de embajadores de la cultura o del espíritu emprendedor nacional (Eguiguren, 2011). El aspecto laboral es sólo uno de los aspectos de lo social. Uno de los derechos que resguardaba el acuerdo era la reagrupación familiar, que ponía en tensión el énfasis en la temporalidad repetido en el texto bilateral porque velaba por otros aspectos sociales como la vida en familia y, con ella, un proyecto migratorio a más largo plazo.

¿Porque España hizo tanto énfasis en el "retorno" en el momento de la firma del AROFM si necesitaba la mano de obra migrante? La preocupación de España por el retorno estaba influenciada por los compromisos con la UE. Contemporáneamente a la sanción del acuerdo entre España y Ecuador, se aprobó el "Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos" en el espacio comunitario del Consejo de ministros de Justicia e Interior, bajo la presidencia española de la UE en 2002. Esto iba en línea con la inclusión de la readmisión en el AROFM, que se tocará más adelante en otro acápite. Por otra parte, Ecuador ya tenía a la emigración dentro de su agenda de política exterior e interior y paulatinamente iría desarrollando cada vez más iniciativas políticas para esa población hasta llegar al primer programa de retorno en 2007. Es decir, por motivos internos y externos ambos países tenían interés en las cláusulas de retorno.

Previo a la puesta en práctica del AROFM, en diciembre de 2001 se realizó en Ginebra una reunión diplomática preparatoria entre el entonces delegado del gobierno español para la Extranjería y la Inmigración, Fernández Miranda, y el jefe de la delegación ecuatoriana "(…) en la cual se intercambiaron datos previos sobre el número de inmigrantes registrados en España, así como estadísticas concernientes a los 'indocumentados' ecuatorianos" (Entrevista 7, 2015). Ello evidencia la atención que se le ponía a la irregularidad inclusive luego de la "Operación Ecuador" y la firma del AROFM. La primera reunión oficial bilateral del AROFM se celebró en Quito, en enero de 2002, donde se constituyó el Comité Mixto integrado por instituciones

españolas[331] y ecuatorianas[332] de las carteras exterior, interior y trabajo. Además se estableció la Comisión de Selección de trabajadores en la que, a solicitud de Ecuador, colaboraría la OIM (Acta de la primera reunión oficial del Comité Mixto Ecuador-España para los flujos migratorios, Quito, 2002). Ampliando esta información, un diplomático ecuatoriano añadía:

> La cooperación de la OIM fue solicitada oficialmente por la Cancillería ecuatoriana en una entrevista (…) con dicha organización en Ginebra en 2001. El pedido concreto fue que la OIM asesorara al Ministerio de Trabajo del Ecuador respecto de los criterios técnicos y operativos pertinentes para la selección de los trabajadores que se acogerían a los cupos que se fueran estableciendo en aplicación del Convenio (…). España estuvo de acuerdo con este procedimiento, dada la vasta experiencia institucional y credibilidad de la OIM en el manejo del tema migratorio (Entrevista 7, 2015).

Al igual que en el tema de la modernización de los pasaportes ecuatorianos, Ecuador consideraba a la OIM como un actor aliado, en especial en un momento en el que las/os diplomáticas/os de carrera del país andino tenían escasos conocimientos de la cuestión migratoria y, constreñidos por las circunstancias, estaban reconvirtiendo aceleradamente sus perfiles profesionales hacia ese campo, según emergió en varias entrevistas. Tampoco hay que desatender lo que significaba el aporte económico de la OIM (ver Tabla 6) en un contexto en el que Ecuador estaba recuperándose de una severa crisis económica, política y social.

En julio de 2002 se firmó el Convenio de Ejecución entre el Gobierno de Ecuador y la OIM para la creación de una Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios (UTSTM). En ella participaban representantes de ambos Estados, empresarios españoles y la OIM. La selección de trabajadores se efectivizó de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo español (Cortés Maisonave, 2011), como quedaba expuesto en la descripción de tareas de la UTSTM, la cual ofrecía:

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

Estos procesos de selección según los intereses, demandas, sectores de trabajo y formas de inserción laboral del país de destino eran reflejo de las relaciones internacionales desiguales (Santi y Clavijo, 2020). Desde su partida, el acuerdo hispano-ecuatoriano estaba limitado por el

[331] Del Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y el Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo de Ecuador.
[332] Del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno y Policía y Ministerio de Trabajo.

mercado de trabajo formal de España, país en el que la economía sumergida gozaba de gran vitalidad y alentaba la informalidad laboral de personas nacionales y extranjeras. Ecuador buscó sin éxito que se le concediese una cuota fija de trabajadoras/es anuales, pero esa cifra no podía ser anticipada dado que se calculaba anualmente en función del vaivén del mercado de trabajo español. Sí el AROFM concedía prioridad a las/os ecuatorianas/os para postular desde el país de origen a esas vacantes laborales en España. Sobre el tire y afloje en la negociación de una cifra anual de ecuatorianas/os, un miembro del servicio diplomático del país andino razonaba:

> En toda negociación hay siempre una parte que es más fuerte, o que llega a la negociación con mayores fortalezas. Y aquí sin dudas el país de acogida llega con mayores fortalezas a una negociación. En los temas migratorios siempre es más fuerte el país que acoge a los migrantes, que el que pide (…), el que está buscando que sus connacionales sean mejor tratados equitativamente. Pero los intereses priman… (…) España necesitaba mano de obra, eran sus intereses. ¿Y por qué eligió Ecuador? (…) (Entrevista 1, 2009).

Ecuador era el principal país de América Latina y el Caribe desde el que partían migrantes hacia la UE y, en particular, hacia España en el momento del acuerdo. Luego venía Colombia. De hecho, de los convenios laborales migratorios firmados por España, los primeros en constituir Comités Mixtos fueron los de Ecuador, Colombia y República Dominicana, lo que aseguraba su puesta en marcha efectiva para iniciar las contrataciones (Ortega Pérez, 2011). Los AROFM de Ecuador y Colombia también eran considerados en conjunto dentro de los gastos presupuestados por la OIM para los años 2004, 2005 y 2007 (ver Tabla 6). Ese presupuesto estipulado por el organismo internacional abarcaba gastos de personal, oficina y del programa en sí. Como ya se apuntó, este apoyo económico era importante para el Estado ecuatoriano que transitaba por una fase de crisis variadas.

Tabla 6

Cifras presupuestadas por la OIM para el AROFM (2003-2008)

Año	Acuerdo laboral	Cifra presupuestada en dólares (USD)
2003	AROFM – Ecuador	138.000
2004	AROFM – Ecuador y Colombia	361.300
2005	AROFM – Ecuador y Colombia	670.500
2006	Sin menciones	Sin menciones
2007	AROFM – Ecuador y Colombia	450.900
2008	AROFM – Ecuador	652.300
TOTAL		**2.273.000**

Nota. OIM (2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007).

Es notorio cómo el año 2008 tuvo un presupuesto elevado destinado únicamente a Ecuador. Analizando las cifras ecuatorianas de personas migrantes entrevistadas y seleccionadas (ver Tabla 7), el mayor número de candidaturas y selecciones fue en el año 2007, por lo que quizás la OIM proyectaba una tendencia similar para el año consecutivo. Pero, con la irrupción de la crisis económica y financiera de 2008, el programa se puso prácticamente en suspenso para 2009 (Santi y Clavijo, 2020). Tanto así que en 2009 la cifra de personas seleccionadas llegó al mínimo de 16 migrantes, según detallan Moncayo y Herrera (2011).

Tabla 7

Cifras de migrantes postulantes y seleccionadas/os por el AROFM (2002-2008)

Año	Migrantes entrevistadas/os	Migrantes seleccionadas/os
2002	1.785	640
2003	1.820	573
2004	1.359	561
2005	1.310	341
2006	2.503	821
2007	5.754	1.593
2008 (a Oct.)	2.541	834
TOTAL	**17.072**	**5.363**

Nota. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018).

En la selección también se interponían cursos de formación o exámenes médicos previos que actuaban como filtros para garantizar que esta población migrante ecuatoriana estuviera lista para poner en práctica su "actitud/cultura emprendedora" (Eguiguren, 2011, pp. 141-142). De las/os ecuatorianas/os postulantes al AROFM, en torno a un 31% fueron seleccionadas/os en base a las plazas laborales existentes en España. El mayor porcentaje fue colocado preponderantemente en los siguientes nichos laborales en destino: agricultura, construcción, industrias manufactureras y transportes (33%); comercio (22%) y restauración y servicios personales (15%), siendo las áreas económicas restantes menos representativas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018). La UTSTM realizó 94 procesos de selección (OIM, 2008b) en los que seleccionó a 5.363 trabajadoras/es migrantes de Ecuador, cubriendo el 96% de la oferta presentada por España (OIM, 2009b). Con el AROFM hispano-ecuatoriano se instrumentalizó la mano de obra considerada como excedente de población en origen y como necesaria en el país de destino, vehiculizando así ambos intereses estatales, los cuales estaban

apresurados por dar una "solución" política a la situación migratoria bajo las lógicas de los mercados en origen y destino.

1.3 La complejización del estatuto de doble nacionalidad

El acceso a la nacionalidad por parte de las personas extranjeras siempre ha traslucido relaciones político-migratorias de preferencia entre países. Los convenios de doble nacionalidad son instrumentos de política exterior privilegiados para observar estas dinámicas. Históricamente, España firmó estos convenios con países que eran enclaves de la emigración española[333]. Entre las décadas de los cincuenta y los setenta, España firmó convenios de doble nacionalidad con los siguientes países latinoamericanos: Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Bolivia (1961), Guatemala (1961), Nicaragua (1961), Ecuador (1964), Costa Rica (1964), Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979). Dichos instrumentos establecían requisitos diferenciales que facilitaban la movilidad entre uno y otro territorio.

El convenio de doble nacionalidad hispano-ecuatoriano (1964) garantizaba el acceso irrestricto y recíproco al mercado de trabajo para todas las personas nacionales de uno y otro Estado, pudiesen o no postular a la doble nacionalidad. Sin embargo, luego del ingreso de España a la UE, el mismo sufrió modificaciones en los años 1995 y 1999.

El primer cambio agregó como condición previa la "regularidad" migratoria para poder gozar de los derechos. El protocolo modificatorio de 1995 esclareció que: "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 atendiendo a la reciprocidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Protocolo modificatorio del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España, Informe a la Nación, 1995-1996, Tomo III, 224).

Luego de 1995, España presentó un "proyecto de protocolo adicional" para dicho Convenio, al que Ecuador respondió con distintas contrapropuestas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1996-1997, Tomo I; 1997-1998, Tomo I). Fue durante la visita oficial de Aznar a Ecuador, en 1999, que se firmó el Protocolo adicional que modificó el Acuerdo de doble nacionalidad (1964), el cual estableció una cláusula para que las personas nacionales de ambos países se desvinculasen voluntariamente si así lo quisiesen y se insertó la condición

[333] Se pensaron como modo de extender la nacionalidad a descendientes de personas españolas. La doble nacionalidad luego fue respaldada en la Constitución Española (1978).

de “regularidad” para ingresar al mercado de trabajo. La puesta en marcha de esas condiciones a mediados en el año 2000, significó una restricción para los nacionales de Ecuador en pleno apogeo de la emigración hacia España. Hasta ese momento los permisos de trabajo para las personas inmigrantes ecuatorianas no estaban sujetos a la situación nacional de empleo, por lo que tenían el derecho de acceder a cualquier tipo de trabajo (Gómez Ciriano, 2007; Gil Araujo, 2010a). Esos cambios implicaron que de ahí en más sólo pudieran acceder a los empleos que estuviesen vacantes por falta de mano de obra nacional. Una modificación sustancial que era evaluada de la siguiente manera por un diplomático ecuatoriano:

> (…) de modo inexplicable fue aprobada por el Congreso ecuatoriano, por lo que recibió fuertes críticas, pues la enmienda vacía en buena medida de contenido el Convenio. (…) otros países de la región no aceptaron esta propuesta y continúan gozando de los mismos derechos laborales que los españoles (Ponce Leiva, 2009, p. 325).

El caso de Ecuador no fue aislado, España promovió reformas bilaterales similares en Convenios de doble nacionalidad con varios países latinoamericanos: Guatemala en 1995 y 1999, Nicaragua en 1997, Costa Rica en 1997, Colombia en 1998, Honduras en 1999, Paraguay en 1999, Bolivia en 2000, Perú en 2000, Argentina en 2001 y República Dominicana en 2002.

Estos convenios de doble nacionalidad permiten que los migrantes nacionalizados españoles puedan conservar su nacionalidad de origen. El Código Civil español, de 1982, establece que las personas procedentes de América Latina[334] pueden postular a la nacionalidad española demostrando dos años de residencia regular y continuada en el país[335], lo que puede considerarse una ventaja frente a personas de otros orígenes nacionales a las que se les exige al menos diez años de permanencia. Mientras que en la primera década del 2000, el 18% de los inmigrantes latinoamericanas/os tenían nacionalidad española, la cifra para las personas nacidas en Asia o África se reducía a 14% (Gil Araujo, 2010a).

Es bajo esas coordenadas que salir de la condición administrativa irregular representaba para las personas migrantes ecuatorianas la posibilidad de cumplir con los dos años de residencia regular para poder postular a la nacionalidad española y, a futuro, facilitar el proceso de reagrupación familiar. En el caso ecuatoriano, el acceso a la nacionalidad fue una estrategia para conseguir una estabilidad administrativa, prevenir posibles expulsiones y disfrutar de los derechos plenos que se reservaban a las personas nacionales (Gómez Ciriano, 2007).

---

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

[335] Esto impide ausentarse de España, inclusive ante cualquier problema necesite ser resuelto en el país de origen.

Hay que precisar que el acceso a la nacionalidad podía acelerarse a través de tener un vínculo familiar con una persona con nacionalidad española. A modo de ejemplo, el tiempo de residencia regular exigida se reducía a solo un año para las personas nacidas en España de padres extranjeros y también para quienes se hubiesen casado con una persona española. El derecho a la nacionalidad española se entrecruzaba con la aplicación del Convenio de doble nacionalidad hispano-ecuatoriano en el caso de hijas/os nacida/os en España de progenitores ecuatorianos. El texto original del Convenio consideraba la filiación, el lugar y las circunstancias de un nacimiento como elementos para otorgar la nacionalidad, dejando en claro que se tendría la nacionalidad del territorio donde el nacimiento hubiera ocurrido. Pero se produjo un cortocircuito con la aprobación de la Constitución ecuatoriana de 2008, donde se reconocía la nacionalidad para hijas/os de ecuatorianas/os incluso nacidos en el extranjero. Eso hizo que automáticamente las/os hijas/os de nacionales ecuatorianos en España fuesen reconocidos ecuatorianos, en contraposición con el trámite anterior: demostrar que no figuraban en ningún registro en su país de origen para obtener la nacionalidad española (El Universo, 9 de abril, 2009). Basándose en cómo se trataban estos expedientes, Ecuador criticó que las autoridades españolas no hacían una interpretación favorable de la posibilidad de optar por la nacionalidad del lugar de nacimiento (Embajada del Ecuador en España, 2013, p. 2). Esta causa motivó distintas negociaciones diplomáticas e incluso, en 2015, Correa pensó en incluir una modificación al articulado constitucional sobre nacionalidad que finalmente no se produjo.

En el caso de cónyuges extranjeros en general, optar a la nacionalidad española puede no ir de la mano con las decisiones de vida de las personas migrantes. Décadas atrás se podía tener acceso “aunque el matrimonio se hubiere disuelto” (Ley 51/1982, Art. 22.4), pero en los años noventa se restringió al extranjero que “no estuviere separado legalmente o de hecho”, requisito que se aplicaba de igual manera a el/la viudo/a de una persona española (Ley 18/1990, Art. 22, inciso 2.d; Ley 36/2002, Art. 22, inciso 2.d).

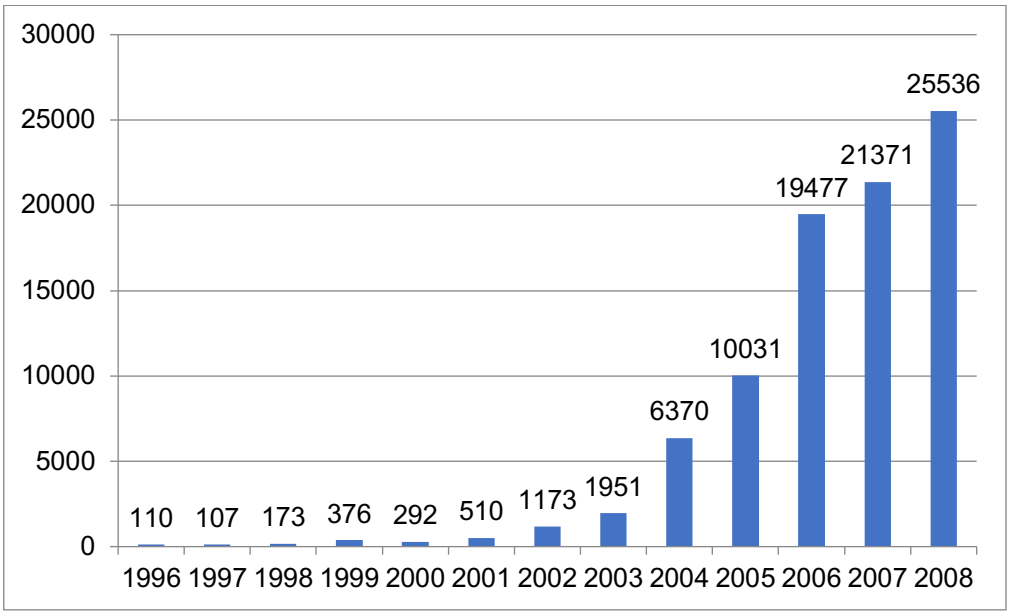
Los descendientes de españoles podían reclamar la nacionalidad si tenían madre o padre o abuela/o provenientes de España (Ley 36/2002, Art. 22, inciso 2.f), siempre que el interesado pudiese “justificar (…) buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española” (Ley 36/2002,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

Incluso con estas reformas y vaivenes, optar por la nacionalidad española representó para las personas ecuatorianas —después de la regularización— el camino más seguro para conseguir una categoría jurídica estable para permanecer en el territorio español. Especialmente esto se incentivó fuertemente a partir de la aplicación del visado Schengen en 2003, como muestra el Gráfico 8. La nacionalidad fue utilizada por la población ecuatoriana en España como una alternativa para sortear el aumento de los requisitos exigidos en distintos trámites y controles

migratorios. Contando todos los países, Ecuador fue la nacionalidad de procedencia a la que más nacionalizaciones españolas se concedieron desde 2002[336], hecho que se explica por dos factores que son la cantidad de migrantes y la normativa migratoria española (Moreno-Márquez y Álvarez-Román, 2017).

Gráfico 8

Concesión de nacionalidad española a ecuatorianas/os (1996-2008)



Nota. Elaborado a partir de datos de Ministerio del Interior (1996b, 1997b, 1998b, 1999b, 2000b, 2001b, 2002b); Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003, 2004, 2005) y Ministerio de Trabajo e Inmigración (2006, 2007, 2008).

Los cruces reseñados entre nacionalidad española y extranjería ponen de manifiesto que no se es español/a de "origen" en caso haber nacido en España de padres extranjeros; que para el/la cónyuge extranjero no existe la libertad de separase ni siquiera de hecho si es que busca nacionalizarse; que la regularidad administrativa opera como la puerta inicial para pensar en optar por la nacionalidad española y que, una vez cumplido esto, se debe dar comprobación al Estado español sobre la "integración" a la sociedad. Todos los aspectos señalados son muestras del modo en que con el tiempo se complejizó y diversificó la posibilidad de pasar de ser inmigrante extranjero a ser español/a.

1.4 Políticas de remoción de migrantes

[336] Excediendo el recorte temporal esto se extiende a un periodo más amplio que comprende 2002-2015 (Moreno-Márquez y Álvarez-Román, 2017).

Las *políticas migratorias de remoción* de migrantes implican medidas políticas que aplican modos directos e indirectos para lograr que un/a inmigrante abandone el territorio del país de tránsito o destino. Aquellas con efecto directo son las que tienen el objetivo de expulsar sin más. La persona migrante "ilegal" es excluida "ya no desde lo discursivo, sino desde la práctica y la materialidad de su remoción del territorio" (Cejas Romanelli, 2025, p. 108). Aquellas que se hacen de modo indirecto son las que buscan el regreso a través de la voluntad o de brindar el goce de derechos, ayudas y beneficios, por ejemplo el llamado retorno "voluntario" o "productivo" y el retorno para gozar de una pensión anticipada.

La UE ha elaborado varios mecanismos para lograr la remoción de migrantes no deseados de su territorio. Estos principalmente se pueden agrupar en: la devolución y el rechazo en frontera; el retorno forzado y voluntario; y la readmisión. Siguiendo la *matriz de gestión migratoria comunitaria*, en las próximas páginas se analizará la aplicación de estas herramientas por parte de la UE y de España hacia Ecuador.

Es importante partir con la aclaración que fue hacia finales de la década de los noventa que se fueron perfilando las bases de las políticas migratorias de remoción comunitarias. Un documento fundamental que sentó estos lineamientos en la UE, decía que:

> Un elemento del *proceso regulador* al que debe darse mayor prioridad es la *repatriación voluntaria* de las personas a las que se deniega la admisión en un Estado miembro, o que ya no tienen derecho a permanecer en la UE. Cuando la apelación a la repatriación voluntaria no surte efecto, hay que *garantizar la integridad de la política de inmigración europea* mediante la *repatriación forzosa*. El instrumento más *valioso* para facilitar la repatriación son los acuerdos de *readmisión* (COM[2000] 757 final, p. 13, énfasis añadido).

En este extracto, la expulsión radica como constitutiva de la política comunitaria. Así también lo entendía Rodríguez Zapatero, quien le dio relevancia al tema durante su segundo discurso de investidura planteándolo como una continuación del curso tomado desde el inicio de su gestión en 2004:

> Quien llama a nuestra puerta está pidiendo también entrar en la Unión Europea y, por eso, la protección de nuestras puertas concierne a toda Europa. Seguiremos mejorando los controles de entrada y las expulsiones y repatriaciones, desplegaremos más medios para controlar las fronteras y combatiremos las redes de tráfico de personas (Discurso de investidura, Rodríguez Zapatero, 2008).

También es ilustrativo cómo el diplomático que era Director General de Relaciones Internacionales y Extranjería del Ministerio del Interior español (2006-2011), amalgamaba la

política exterior e interior con la adopción en España de las políticas migratorias de remoción comunitarias:

> Esta preocupante evolución cuantitativa [de flujos migratorios irregulares hacia España], junto a la dimensión universal del fenómeno migratorio, *aceleró la adopción de medidas* de carácter internacional, a fin de conseguir una regulación *ordenada* de flujos migratorios. En el ámbito nacional, supuso el *asentamiento* de los *pilares* para *crear una política pública e integral* que contempla medidas de *control y prevención de la inmigración ilegal*, como las *repatriaciones*, *devoluciones o expulsiones*, el *control y la vigilancia de fronteras*, pero también otras dimensiones vinculadas a los aspectos de seguridad, empleo, sanidad, educación, integración, codesarrollo y *cooperación con los países de origen y tránsito* (Avello Díez del Corral, 2009, p. 166, énfasis añadido).

Al igual que en este pasaje, tanto la devolución y el rechazo en frontera, como el retorno forzado y voluntario y la readmisión, toman como parámetro para expeler a la población migrante su condición de (potencial) irregularidad administrativa. La dos últimas además consideran el desempleo en el país de destino y otras situaciones de vulnerabilidad que esté atravesando la persona extracomunitaria como variables de remoción. En adelante se ahondará en esta gama de matices presentes en las políticas migratorias de remoción de migrantes en el caso UE-España-Ecuador.

1.4.1 Devolución y rechazo en frontera

España cataloga como devolución a los rechazos de extranjeras/os que ingresan por pasos no habilitados. Esta categoría ha sido poco representativa para la migración ecuatoriana por tratarse de un flujo que arriba mayoritariamente por vía aérea. No obstante, la Tabla 8 deja registro de devoluciones de ecuatorianas/os efectuadas desde España en un periodo acotado por los datos disponibles que, si bien no cubre el recorte temporal de esta investigación, muestra que fueron especialmente bajas hasta el año de imposición del visado Schengen:

Tabla 8

Devoluciones de ecuatorianas/os desde España (1996-2003)

Año	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Total de Nacionalidades	27104	23023*	17198*	18608*	22716*	22984	14275	13684
Ecuador	14	10	10	10	120*	91	92	178

Nota. Elaborado a partir de datos del Ministerio del Interior (1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000a, 2001a, 2002a, 2003a). * Dentro de las devoluciones figuran estas expulsiones sin expediente que comprenden la "entrada ilegal" y la "prohibición de entrada". A partir del 2000 fueron comprendidas en el Art. 54.2 de la LO 4/2000.

En el caso de nacionales de Ecuador, es en los aeropuertos donde se producen inadmisiones al territorio Schengen y español a través de la figura de rechazo en frontera. En los siguientes párrafos, se dará cuenta brevemente de cómo fueron incrementándose los rechazos fronterizos de ecuatorianas/os al vaivén del crecimiento de esa migración con destino a España hasta operar, en alusión de Ayuso y Sánchez-Montijano (2012), como una suerte de visa encubierta.

En 1998 comenzaron a reportarse rechazos de ciudadanas/os de Colombia y Ecuador en el aeropuerto internacional de Madrid, a pesar de que cumplían con los requisitos de ingreso (Defensor del Pueblo, 1999). Estas nacionalidades eran las más numerosas y en las indagaciones hechas por la Defensoría del Pueblo de España emergió que este aumento se debió a la "aplicación del Convenio de Schengen", que motivó "un importante aumento de las intervenciones de rechazo en frontera", recayendo el impedimento de entrada a España en la "apreciación subjetiva del funcionario" encargado del control migratorio (Defensor del Pueblo, 1999, pp. 259-260).

Dos cuestiones se pueden rescatar de ese informe oficial. La primera es que ese año empezó a visibilizarse el flujo migratorio ecuatoriano a España que, si bien era aun incipiente, las autoridades españolas comenzaban a advertirlo. La segunda es que parte de la discrecionalidad se debía a la laxitud del Reglamento de la Ley de extranjería LO 7/1985 en cuanto a causales de rechazo en puestos fronterizos. Era factible denegar la entrada a un/a extranjero/a si tenía una prohibición previa y, en todos los casos, se debía brindar una "resolución motivada" sin especificar las argumentaciones.

Los requisitos para el ingreso como turista recién se establecieron en el Reglamento de 2001 de la normativa de extranjería LO 4/2000. A partir de allí, las autoridades españolas podían solicitar la acreditación de medios económicos, el pasaje de retorno, una confirmación de reserva en el caso de un tour, un documento que probase el hospedaje o la invitación de un particular. Sobre esa base podía ejecutarse el rechazo en frontera, lo que implicaba una entrevista más pormenorizada en la ventanilla. Según detalló un diplomático ecuatoriano, estos requisitos profundizados con la imposición de visado a Ecuador en 2003, acarrearon la aparición de "servicios" migratorios informales publicitados de la siguiente manera:

> "Viaje a España con bolsa". La bolsa era el dinero (…) llevaban los billetes, llevaban la reserva del hotel, todo eso, para pasar por Migración. Y afuera estaba el tipo que les quitaba la plata. (…) tours completos con bolsas salían de aquí (Entrevista 2, 2009).

Sobre ese mecanismo, otro entrevistado narraba que un funcionario aeroportuario español le comentó que en una oportunidad sacaron fotocopias de los dólares que las/os migrantes de Ecuador mostraban como prueba de recursos y en viajes posteriores "esos mismos billetes regresaron". Esas prácticas hacían ver el *modus operandi* de los prestamistas ecuatorianos (conocidos como "*chulqueros*"), a quienes las personas migrantes recurrían para poder financiar sus viajes. En la instancia del control aeroportuario, otro diplomático ecuatoriano acotaba que las/os ciudadanas/os de Ecuador en arribo a España "(…) muchas veces no llegaban a entrar porque no pasaban el examen de qué iban a ver (…)" (Entrevista 1, 2009), pregunta con la que oficiales del país ibérico evaluaban su calidad de turistas.

En 2002, año previo a la imposición del visado a personas ecuatorianas para ingresar al espacio Schengen, la cifra de rechazos de ciudadanas/os de Ecuador en aeropuertos españoles dio un salto y pasó a representar un 40% del total de rechazos de todas las nacionalidades en las fronteras españolas de tierra, mar y aire (Tabla 9). De hecho, debido al rechazo en frontera las personas ciudadanas de Ecuador fueron las que más solicitaron la asistencia e intervención de la Defensoría del Pueblo de España en 2003 y 2004 (Defensor del Pueblo, 2004, 2005). Una de las quejas repetidas por ecuatorianas/os era la denegación de entrada por tener el permiso de residencia español en proceso de renovación (Defensor del Pueblo, 2004). Como destaca un estudio, las/os agentes policiales de España que efectúan los controles no siempre reciben una formación adecuada, lo que induce a cometer errores en los casos de rechazo en frontera (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012).

Tabla 9

Ecuatorianas/os rechazadas/os en aeropuertos por sobre el total de rechazos en fronteras españolas (tierra, mar y aire) (1999-2003)

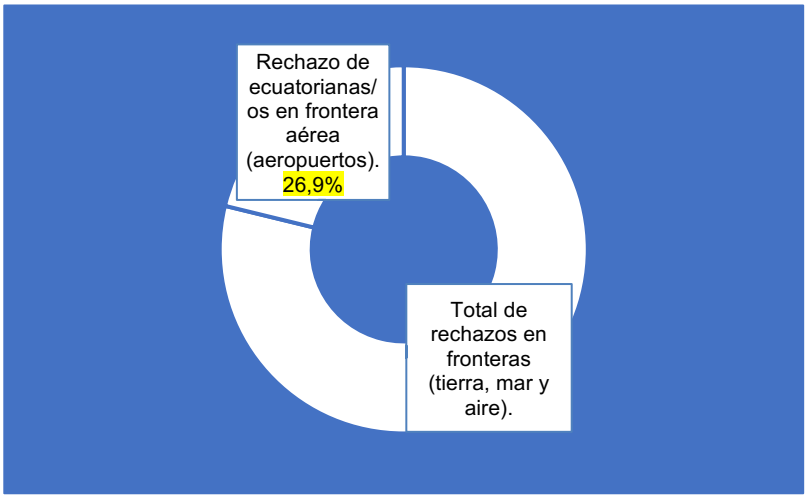
Año	Rechazos en fronteras (todas las nacionalidades)	Rechazo de ecuatorianas/os en frontera aérea
1999	8.946	1.686
2000	6.181	1.106
2001	8.377	1.021
2002	11.698	4.675
2003	14.750	4.950
Total	49.952	13.438

Nota. Elaborado a partir de datos del Ministerio del Interior (1999a, 2000a, 2001a, 2002a, 2003).

El lapso temporal que muestra la Tabla 9 se compone de las cifras oficiales disponibles durante el periodo estudiado. Si se suman los números de 1999 a 2003, los rechazos de nacionales de Ecuador en aeropuertos alcanzan un 26,9% del total de rechazos para todas las nacionalidades en todas las fronteras españolas (ver Gráfico 9), por lo que se aprecia que en esa ventana de tiempo el coto a la migración ecuatoriana fue un objetivo importante del control migratorio español. De todas maneras, la cifra era mínima en comparación con las más de 470.000 personas de Ecuador que a finales de 2003 ya se encontraban en España (OIM, 2008b). En 2008, la cifra de personas ecuatorianas rechazadas en la frontera aérea española ascendió sólo a 60, según Eurostat (migr_eirfs). Esto ilustra algo en lo que coinciden varios funcionarios ecuatorianos entrevistados: mientras España necesitó mano de obra dejó ingresar a migrantes de Ecuador. El mismo patrón en España se observaría con el tiempo con otros flujos migratorios de América Latina y el Caribe.

Gráfico 9

Rechazo en frontera de ecuatorianas/os en España (1999-2003)



Nota. Elaborado a partir de datos del Ministerio del Interior (1999a, 2000a, 2001a, 2002a y 2003).

El rechazo en la frontera aérea engarza el primer y el segundo eje de la *matriz de gestión migratoria de la UE*: las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal. Como ya se abordó, uno de los componentes de las fronteras exteriores es el despliegue de mecanismos de *vigilancia coordinada* entre países socios de la UE. Esto se une a lo que apuntan Ayuso y Sánchez-Montijano (2012), acerca de que una de las consecuencias derivadas de las barreras levantadas por los rechazos en frontera en España fue que muchas personas oriundas de América Latina optaron por ingresar a Schengen desde París, Ámsterdam o Frankfurt. Las rutas

utilizadas por las personas migrantes de Ecuador para entrar en España eran mayoritariamente el aeropuerto de Madrid (Barajas) o esa misma terminal aérea previa escala en el aeropuerto de Ámsterdam (Schiphol). Como ratificaba un diplomático ecuatoriano:

> De repente (…) [la aerolínea] Iberia aumenta sus vuelos Quito-Madrid; [la aerolínea] KLM duplica sus vuelos Quito-Ámsterdam-Madrid. (…) ¡en el peor momento económico [de Ecuador], donde nadie viajaba, las compañías comienzan a ampliar sus vuelos a Europa! (Entrevista 2, 2009).

La *vigilancia coordinada* hizo posible el trabajo conjunto entre funcionarios policiales de los Países Bajos y de España en el control sobre la migración ecuatoriana. Por ejemplo, entre marzo y mayo de 2003 se dieron colaboraciones de este tipo en el aeropuerto de Schiphol:

> La Dirección General de la Policía informó que la *presencia* de funcionarios de ese Cuerpo [español] en el Aeropuerto de Ámsterdam *respondía* a una *práctica habitual*, consistente en el *intercambio de funcionarios* de diversos países europeos en calidad de observadores y para *colaborar* con las autoridades del Estado receptor en la resolución de las dudas que pudieran plantearse. *La colaboración española se produjo al haberse detectado numerosos ciudadanos ecuatorianos que entraban en territorio Schengen por ese puesto fronterizo y cuyo destino final era España* (Defensor del Pueblo, 2004, p. 429, énfasis añadido).

> (…) los funcionarios españoles (…) se encargaban de efectuar las *comprobaciones solicitadas* por la Policía holandesa, además de *ayudar en la interpretación del español*, ya que los funcionarios de aquel país tenían dificultades para comprender algunas *expresiones empleadas por los ciudadanos ecuatorianos* (Defensor del Pueblo, 2004, p. 429, énfasis añadido).

Estas sinergias que tuvieron como objeto a la migración ecuatoriana son una muestra más de la operatividad de la *matriz de gestión migratoria de la UE* sobre ese flujo sudamericano. Pese a que esos controles se realizaban en uno de los ingresos al espacio Schengen de los Países Bajos, no hay que perder de vista que la presencia de oficiales españoles allí oficiaba como deslocalización del control migratorio español y comunitario. Esta imbricación de actores habla de la *cadena de control migratorio cooperativo* sobre la que se basaba. Ambos países miembros de la UE interpretaban estos controles dentro de lo que Bigo (2002) y Shepherd (2015) entienden como "*continuum de (in)seguridad*", es decir una difuminación del espacio interno-externo de la gestión migratoria de las fronteras comunitarias. Es necesario traer a colación que España impulsó durante su presidencia del Consejo de la UE, en 2002, la creación entre los Estados miembros de una red de funcionarios de enlace de inmigración como figuras claves en la "lucha contra la inmigración ilegal", así como la adopción en 2004 del Sistema de información anticipada

sobre los pasajeros (API) para viajeros que entrasen al área Schengen. Un diplomático ecuatoriano describía un antes y después de la aplicación de API[337]:

> Pero ecuatorianos no tenían mayor problema en eso [en el ingreso al espacio Schengen], hasta después. Porque ahora vas en un avión a Ámsterdam, al salir del avión un ecuatoriano se encuentra con tres policías holandeses solicitando se verifique, tienen una lista en la computadora de los pasajes (…) tanto de ida y vuelta tienen unos controles migratorios feroces (Entrevista 8, 2015).

Este relato y lo expuesto en este acápite hace ver cómo se ha complejizado el ingreso de las personas extracomunitarias al espacio Schengen y cómo esto ha impactado particularmente en la población de origen ecuatoriano. Este enmarañamiento de dispositivos de control migratorio se ha ido incrementando en el espacio comunitario y ha repercutido en los controles fronterizos desplegados por España.

1.4.2 Retorno

El retorno fue abordado por la agenda comunitaria en el Consejo Europeo de Tampere, de 1999 y en el Consejo Europeo de Laeken, en 2001, entre otros tantos eventos. Pero 2002 fue el año en que se dieron distintas iniciativas que marcarían el entendimiento del retorno hasta hoy en día: durante la presidencia española de la UE se aprobó el "Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos"; tras lo cual vio la luz el documento COM(2002) 175 final, titulado "Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales". En este último se trazaban las principales ideas políticas para enfocar el retorno de las personas extracomunitarias, cuyas vastas situaciones la UE dividía en dos categorías: residentes legales y residentes "ilegales" en territorio comunitario. Para ambas se debían brindar programas de apoyo al retorno.

Para residentes legales se marcaba que, aunque tuviesen la voluntad de regresar a su país de nacimiento, podían atravesar dificultades como la falta de medios financieros, obstáculos para retornar luego al país de destino o la imposibilidad de gozar de su jubilación. En este grupo encasillaban también a las personas refugiadas. En las directrices propuestas por la Comisión en el Método abierto de coordinación de la política comunitaria sobre inmigración, se hablaba de favorecer las tendencias migratorias entre la UE y los terceros países (1) incentivando el interés de las personas migrantes regulares en proyectos de desarrollo y su libre circulación entre origen y destino; (2) alentando iniciativas comerciales y de formación en el país de origen; y (3)

[337] Desde marzo de 2007 se encuentra operativo en España.

contribuyendo con ayuda financiera, o de otro tipo, a la instalación de quienes retornen a su país de origen (COM[2002] 175 final).

Refiriéndose a migrantes administrativamente irregulares, el Libro Verde agrupaba a "las personas que no necesitan ninguna protección particular y que residen de forma ilegal en la Unión Europea", dejando en claro que "(…) pueden ser instados a dejar voluntariamente el territorio de la Unión u obligados a hacerlo", elección que "(…) podría favorecerse y apoyarse mediante programas específicos" (COM[2002] 175 final: 7). Sobre estas últimas, se hacía hincapié en dos mecanismos de remoción: el retorno forzoso y el retorno voluntario.

El Libro Verde recalcaba que "en la medida de lo posible, por obvias razones humanitarias, debería darse prioridad al retorno voluntario. Además (…) requiere menos esfuerzos administrativos que el retorno forzoso" (COM[2002] 175 final: 8). Los costes económicos también se hacían pesar institucionalmente. De acuerdo con datos del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, cada retorno forzoso cuesta 3.414 euros, mientras un retorno voluntario alcanza 560 euros, al tiempo que el costo medio de los retornos desde los países de tránsito ronda los 2.500 euros por persona (Comisión Europea, 2021). Con posterioridad, la Directiva europea sobre normas y procedimientos comunes para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva 2008/115/CE), conocida como "Directiva retorno", legitimó el retorno forzoso como mecanismo de remoción[338]. En el periodo acumulado 2003-2009, las cifras del retorno forzoso (unas 26.000 personas al año) en España fueron muy superiores a las del retorno voluntario (unos 14.200) (EMN-Red Europea de Migraciones, 2009). Esta tendencia también se replicó en el caso ecuatoriano, como se describirá a continuación.

1.4.2.1 Retorno forzado o expulsiones

El retorno forzado o las expulsiones hacen parte de la gestión de las fronteras exteriores de la UE y de su llamada "lucha contra la inmigración ilegal". Una lectura longitudinal muestra que entre los años 2005 y 2018, el 70% de las personas extranjeras fueron expulsadas bajo la causal de "estancia irregular" (Boza Martínez, 2019). El retorno forzado se constituyó en un "procedimiento regular y estructural del control de los flujos migratorios" en España (Jarrín, 2015, p. 49) y en la UE. En España, desde 2005, las expulsiones forzosas recayeron en la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER), creada dentro de la estructura del Cuerpo Nacional de Policía.

Las cifras globales españolas reportadas por la UCER remiten a 29.799 expulsiones realizadas desde el inicio de su actuación hasta septiembre de 2007 (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 666, 2008). Sin embargo, no es posible acceder a una base de datos única de la cual obtener

[338] Estableció el tiempo máximo de privación de la libertad de una persona extranjera que comete una falta administrativa como es carecer de un estatus migratorio regular.

un cuadro sistemático, existiendo un faltante de información en ciertos años. Esta carencia salta a la vista en el Tabla 10 donde se han cruzado cifras puestas a disposición por diferentes fuentes oficiales españolas.

Tabla 10

Expulsiones de ecuatorianas/os desde España sobre el total de expulsiones (1994-2008)

Año	Expulsiones totales			Expulsiones de nacionales de Ecuador		
	Dictadas	Ejecutadas	Expediente Incoato (LO 7/85, Art. 26)	Dictadas	Ejecutadas	Expediente Incoato (LO 7/85, Art. 26)
1994	15.807	4.154	—	130	34	—
1995	17.013	3.195	—	241	15	—
1996	18.880	4.837	—	520	151	—
1997	11.212	4.750	15.503	190	143	312
1998	11.511	5.525	18.349	232	171	510
1999	10.574	5.232	19.667	325	170	682
2000	6.579	1.226	14.326	225	52	524
2001	12.976	3.817	23.487	206	70	817
2002	—	12.159	—	—	312	—
2003	—	14.104	—	—	614	—
2004	—	13.296	—	—	962**	—
2005	—	11.002	—	—	385**	—
2006	—	7.214*	—	—	324**	—
2007	—	9.467*	—	—	291**	—
2008	82.940***	10.616	—	1.900***	374**	
Total	187.492	110.594	91.332	3.969	4.068	2.845

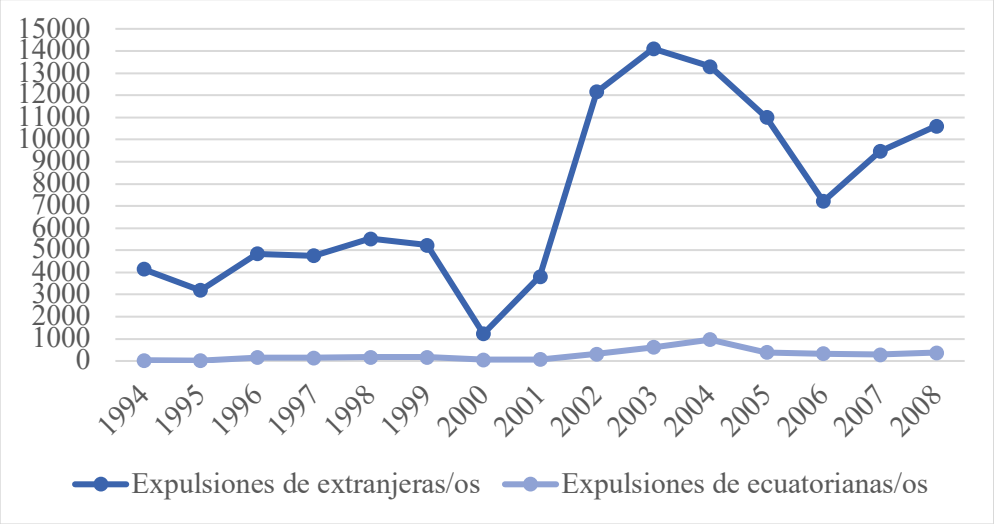
Nota. Elaborado a partir de Ministerio de Justicia e Interior (1994), Ministerio del Interior (1995, 1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000a, 2001a, 2002a, 2003). * Datos de Ministerio del Interior (2008a). ** Datos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras citados en Sainz de la Maza (2015). *** Eurostat (migr_eiord). — : No Informado.

Se aprecia una falta de datos sobre las expulsiones dictadas entre 2002 y 2007, tanto a nivel general como hablando específicamente del flujo ecuatoriano. Los supuestos de expulsión agrupados en la categoría de expediente incoato, vigentes en el periodo de la LO 7/1985, eran: residir "ilegalmente" careciendo de permiso de residencia o prórroga del mismo; faltante de un permiso de trabajo inclusive contando con un permiso de residencia válido; ejercer actividades contra el orden público, la seguridad interior o exterior; tener una condena por un delito, dentro o fuera de España, penado con pena privativa de libertad mayor a un año en España; demorar u ocultar cualquier modificación de datos sobre nacionalidad, estado civil o domicilio ante las autoridades; y no poseer medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales. A excepción de esto último, la legislación posterior siguió considerando todas esas causales como argumentos para la expulsión de extranjeros del territorio español. La LO 4/2000, LO 8/2000 y LO 11/2003 agregaron además como motivaciones para la expulsión: el incumplimiento de presentación periódica o de alejamiento de las fronteras por razón de seguridad pública o porque la persona esté procesada o inculpada por un delito o falta que prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años.

Las expulsiones por vía aérea fueron la vía exclusiva para repatriar a las personas ecuatorianas en situación administrativa irregular o deportadas. Como muestra el Gráfico 10 debajo, las expulsiones efectivamente realizadas se dispararon desde 2002 hasta 2004. Entre 2002 y 2003 las expulsiones de personas ecuatorianas desde España tuvieron también un crecimiento, coincidiendo con el preludio de la imposición del visado para esta nacionalidad en la zona Schengen (junio de 2003).

Gráfico 10

Expulsiones de extranjeras/os ejecutadas en España (1994-2008)



Nota. Elaborado a partir de datos del Ministerio de Justicia e Interior (1994), Ministerio del Interior (1995, 1996a, 1997a, 1998a, 1999a, 2000a, 2001a, 2002a, 2003, 2006, 2007, 2008a, 2009b). Las cifras de ecuatorianas/os entre 2004 y 2008 brindadas por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras se tomaron de Sainz de la Maza (2015).

Desde una perspectiva socio-antropológica, Jarrín (2015, p. 48) precisa que para la persona migrante el retorno forzado supone "una ruptura drástica de su proyecto migratorio", que en España implica complejidades como la detención, el encierro en Centros de Internamiento para Extranjeros (CIEs), la expulsión, la falta de tiempo para desarrollar estrategias de retorno en origen, la separación forzada de la familia en destino, el desarrollo sobre la marcha de mecanismos familiares para la reintegración en el país de nacimiento, expectativas de vida aun ancladas en el país de destino, entre otras problemáticas.

A nivel estatal, solo durante los años 2006 y 2007, en España se fletaron 231 vuelos internacionales para proceder a la repatriación de 14.869 inmigrantes en situación administrativa irregular, a los que se sumaba la utilización de 10.539 vuelos comerciales para ese fin (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 666, 2008). En los aéreos de línea, las expulsiones de personas migrantes ecuatorianas se realizaban en pocas cantidades o "por goteo", en palabras de funcionarios y migrantes de ese país andino (Jarrín, 2018, p. 212). En esos años, Ecuador diseñó una base de datos para registrar los casos de ciudadanas/os detenidos o deportados desde el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007).

A nivel comunitario, durante el periodo de estudio, Ecuador y Colombia fueron los únicos dos países de América Latina y el Caribe hacia donde se organizaron vuelos de expulsión de FRONTEX. Desde 2005 hasta inicios de 2007, España participó en 14 vuelos conjuntos organizados por diferentes Estados miembros de la UE, que dieron por resultado 991 repatriaciones hacia Rumanía, Nigeria, Colombia, Ecuador, Camerún, Togo y Ghana (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 666, 2008). En 2008, se reportaron tres vuelos a estos países andinos (Keller, Lunacek, Lochbihler y Flautre, 2011). Sin embargo, ya desde 2004 el doble destino de deportación Colombia-Ecuador es señalado por un documento oficial:

> (…) agentes de la Policía Nacional (…) se disponían a deportar a un grupo de inmigrantes colombianos y ecuatorianos, práctica habitual de estos agentes. Sin embargo, este no iba a ser un viaje como los demás. Los agentes (…) vieron que la compañía y el avión contratado por la Dirección General de la Policía no era el habitual en este tipo de viajes. (…) Era un Boeing-747 de la compañía aérea Air Plus, subcontratado por Iberworld (…); un avión, que según los propios agentes, tenía un mal estado, visible y aparente (…) Según informe de la subdirección general operativa de la

> Dirección General de la Policía, a instancias de los sindicatos policiales, a mitad del trayecto se produce una fuga de agua en la parte central del avión (…). El viaje continúa, realizándose una escala en Colombia, con aterrizaje en Bogotá, no exento de problemas; problemas que se agudizan cuando el avión trata de aterrizar en la capital de Ecuador. Según un testimonio (…), el avión se golpeó tres veces contra la pista. Entonces comienza a convulsionarse de tal manera que se desprenden las puertas de los aseos, se rompen los soportes de los maleteros, se desmontan los monitores de televisión, se desprenden algunos paneles del techo de la zona media y trasera del avión y saltan todos los mecanismos de seguridad, entre ellos, las máscaras de oxígeno. (…) ¿(…) qué explicación reciben los agentes? Pues que la pista es muy corta para este tipo de aparatos (…) (Susana Camarero Benítez [Grupo Parlamentario Popular en el Congreso], Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones Interior, Nº 246, 2005, p. 48).

La entonces diputada del PP, Camarero Benítez, solicitaba explicaciones al Ministerio del Interior por la tutela de los policías sin mencionar la integridad de las/os migrantes que iban en el mismo vuelo. El documento detalla que en ese aéreo había 110 policías acompañando a las personas expulsadas el 15 de diciembre de 2004, cuando aun se utilizaba el viejo aeropuerto de Quito situado en medio de la ciudad entre las montañas. La cantidad de efectivos policiales es notoria. En su estudio sobre la deportación de población ecuatoriana desde España, Jarrín (2018, p. 216) diferencia las deportaciones en los vuelos comerciales de las que se efectúan en vuelos “macro” por el importante contingente de seguridad que llevan, los horarios y los aeropuertos desde los cuales parten, que inhiben cualquier tipo de resistencia por parte de las personas extranjeras en proceso de deportación. Con una óptica coincidente, López-Sala, y Godenau (2020) entienden estas condiciones dentro de la logística “especial” que requieren las expulsiones, muchas veces con horarios y rutas poco habituales, insertas en un mercado del control de las migraciones[339]. El pasaje analizado también ejemplifica que en las situaciones de traslado, el espacio fronterizo es extendido y la detención se amplía a otros ámbitos como los aeropuertos y los vuelos que funcionan como una estación movible de retención de inmigrantes (Jarrín, 2018). Más allá de las cifras de expulsión, el vuelo debe ser entendido cualitativamente como una fase dentro del proceso de expulsión no exenta de traumas e incertezas. Como afirma Jarrín (2018), las autoridades ecuatorianas manifestaban desconocer la llegada de los vuelos masivos de deportados desde España, puesto que no existía un registro de ingresos por procedimiento de expulsión que fuese comunicado por España a Ecuador.

[339] Este mercado incluye distintas funciones: a) la selección, el filtrado y el registro de entradas; b) la vigilancia, la detección, la interceptación y el rescate; c) la retención y la inmovilización; y d) el transporte (expulsión) de inmigrantes irregulares (López-Sala, y Godenau, 2020).

En comparación con otros países, entre 2005 y 2008, las deportaciones de nacionales de Ecuador desde España se listaban en tercer puesto por cantidad, superadas en número por Estados Unidos y por México (Escudero, 2017). El resultado de los procesos de expulsión nacionales y comunitarios en los que España ha participado se puede ver en la siguiente Tabla 11. Entre 2003 y 2008, Ecuador se sitúa en cuarto lugar en cuanto a número de expulsiones de personas latinoamericanas y caribeñas desde España, siendo los años 2003 y 2004 en donde se han concentrado mayores cifras.

Tabla 11

Expulsiones ejecutadas desde España de personas de las principales nacionalidades de América Latina y el Caribe (2003-2008)

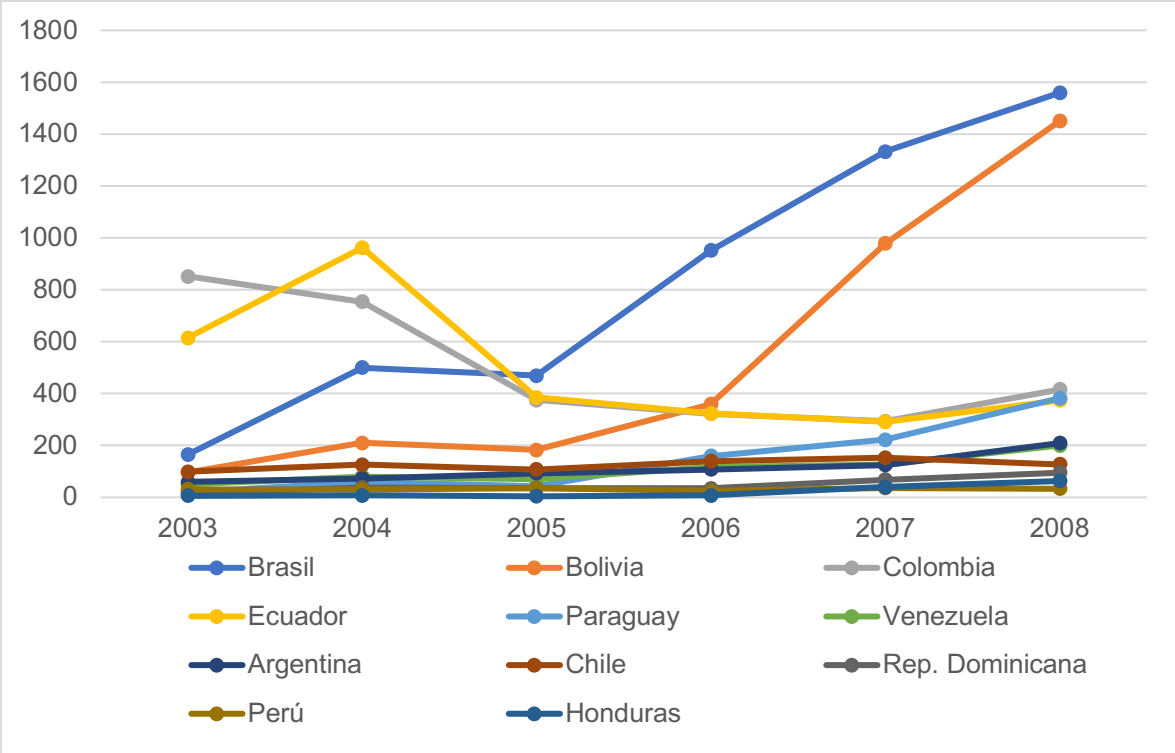
	Brasil	**Bolivia**	**Colombia**	**Ecuador**	**Paraguay**	**Venezuela**	**Argentina**	**Chile**	**Rep. Dominicana**	**Perú**	**Honduras**
2003	165	96	852	614	19	50	60	99	15	31	7
2004	500	210	754	962	59	81	73	126	38	31	8
2005	469	183	375	385	44	71	93	107	36	35	4
2006	952	359	322	324	159	118	108	140	35	25	8
2007	1.332	978	294	291	222	126	125	153	68	36	40
2008	1.559	1.450	416	374	382	200	209	127	95	33	63
Total	**4.977**	**3.276**	**3.013**	**2.950**	**885**	**646**	**668**	**752**	**287**	**191**	**130**

Nota. Adaptado de datos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en Sainz de la Maza (2015).

Estos datos (ver Gráfico 11) evidencian la acentuación de las expulsiones a ecuatorianas/os en 2004, apenas después de la imposición del visado para acceder al territorio Schengen. Mientras Brasil dio un salto a nivel numérico en 2006. Una investigación pone de relieve el caso de las/os inmigrantes de Brasil, quienes superaban la tasa de 50 personas administrativamente irregulares detectadas en controles policiales españoles cada 1.000 habitantes entre 2006-2009 y la tasa de 1.500 expulsados por cada 100.000 residentes en los años 2004 y en el periodo 2007-2009 (Brandariz García y Fernández Bessa, 2017). Bolivia tuvo un pico en el año 2007, momento en que se aplicó como requisito de ingreso la visa Schengen. Brandariz García y Fernández Bessa (2017) añaden que inmigrantes de esa nacionalidad doblaban la media de la tasa de detección de irregularidad administrativa en los controles policiales españoles del periodo 2007-2009. Esto puede tener una conexión con las cifras de migrantes de Bolivia a quienes posteriormente se detuvo y expulsó.

Gráfico 11

Expulsiones efectuadas de principales nacionalidades de América Latina y el Caribe desde España (2003-2008)



Nota. Elaborado a partir de datos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras citados en Sainz de la Maza (2015).

Respecto de la brecha de género, la detención y la deportación de personas extranjeras en España afecta marcadamente a más hombres que mujeres (Jarrín, 2015, 2018; Fernández Bessa, 2019). Pormenorizando, por ejemplo, en el año 2008, sólo el 18% de las expulsiones realizadas en España afectaron a mujeres (Fernández Bessa, 2019).

En 2008, la crisis económica y financiera global impactó negativamente en la población migrante ecuatoriana radicada en España, aumentando los casos de irregularidad sobrevenida, es decir, de personas que se vieron irregularizadas ante la pérdida de su fuente laboral y la consecuente imposibilidad de renovar su documentación, situación que repercutió en el incremento de las detenciones en los CIEs españoles, y en una mayor emisión de órdenes de expulsión y deportaciones desde España hacia Ecuador (Jarrín, 2015). A partir de ese mismo año, la "Directiva retorno" barajará nuevamente cuestiones como: la devolución a países inclusive de tránsito; la legitimidad de la autoridad administrativa en la detención y la decisión del retorno; la deportación de menores no acompañados y las condiciones de internamiento.

1.4.2.2 Retorno voluntario

Esta categoría hizo su desembarco en la legislación española de extranjería con la LO 14/2003, que estipulaba la financiación de programas anuales mediante "ayudas al retorno voluntario", con proyectos que fomentasen el reasentamiento en origen de las personas extranjeras solicitantes. A partir de ese momento se destinaron recursos económicos nacionales a iniciativas de este tipo, que fueron incrementándose casi anualmente (a excepción del año 2005) (ver Tabla 12).

Tabla 12

Recursos españoles destinados a medidas de retorno voluntario (2003-2008)

Año	Cifra ejecutada (en euros)
2003	698.868
2004	1.389.855
2005	1.355.839
2006	1.441.259
2007	1.694.109
2008	3.316.758
Total	**9.896.688**

Nota. Adaptado de datos del Ministerio del Interior/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Ministerio de Trabajo e Inmigración (Informe sobre el Programa plurianual) en EMN-Red Europea de Migraciones (2009).

La modalidad de los retornos voluntarios sustancialmente se fundamentó en dos causales: una de tipo "humanitaria", desde 2003 y otra "por anticipo de prestación de desempleo", después de 2008. En la primera variante se enmarcó el convenio suscripto por el Ministerio de Trabajo español con la OIM[340] para gestionar el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE)[341]. Los retornos voluntarios del PREVIE fueron gestionados por OIM y otras ONG como Cruz Roja, ACCEM, Rescate, MPDL y Cáritas (Pajares, 2009). Inclusive algunas de estas organizaciones tenían programas propios similares.

El PREVIE estaba abierto a cualquier solicitante extranjera/o que se encontrase en España en situación de vulnerabilidad social y económica y quisiese retornar a su país de origen con algo

[340] Aunque, en ese momento, España no era un país miembro pleno de la OIM.
[341] Este programa fue precedido por otras subvenciones estatales para el retorno voluntario dadas a distintas ONG (Pajares, 2009). A partir de 2009, el PREVIE fue renombrado como "Programa de retorno voluntario de atención social" (Parella y Petroff, 2015).

de ayuda económica y la tramitación del viaje. En concreto, se les brindaba información y orientación sobre el retorno, pasajes aéreos, dinero de bolsillo para el viaje, la posibilidad de ayuda económica con miras a la reintegración (entre 400 euros por persona a un máximo de 1.600 euros por familia) y oportunidad de seguimiento en el país de origen (Pajares, 2009; Moncayo, 2011b; Parella y Petroff, 2015).

Rodríguez Barrigón (2012) enfatiza que el PREVIE, aunque no se orientaba a retornos selectivos con perfiles nacionales específicos, en la práctica se aplicó mayoritariamente a personas latinoamericanas. En menor medida fue solicitado por personas provenientes de otros terceros países como Rumania, Rusia, Ucrania, Bulgaria y Guinea Ecuatorial (ver Pajares, 2009). Entre 2003 y 2008, Ecuador ocupó el quinto puesto entre las nacionalidades de Latinoamérica que solicitaron el retorno voluntario utilizando el PREVIE (ver Tabla 13). En comparación, Bolivia fue el primer país, acumulando más del doble de solicitudes. De todos modos, el conjunto de 5.406 personas de 13 nacionalidades latinoamericanas diversas que en seis años apelaron al PREVIE representaban un porcentaje bajo para los objetivos de un programa de este tipo.

Tabla 13

Retorno voluntario de nacionales América Latina desde España a través del programa PREVIE (2003-2008)

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total país**
Bolivia	21	127	158	174	313	516	**1.309**
Argentina	60	175	108	144	168	313	**968**
Colombia	190	198	63	52	75	62	**640**
Brasil	6	34	59	114	143	232	**588**
Ecuador	175	172	80	50	36	72	**585**
Uruguay	17	33	97	61	56	71	**335**
Chile	18	30	79	47	72	70	**316**
Honduras	2	3	28	28	75	96	**232**
Paraguay	0	8	18	17	24	50	**117**
Venezuela	7	16	35	19	10	27	**114**
Perú	2	28	14	10	12	21	**87**
Nicaragua	0	3	3	5	21	34	**66**
Guatemala	0	8	0	5	13	23	**49**
Total	**498**	**835**	**742**	**726**	**1.018**	**1.587**	**5.406**

Nota. Adaptado de datos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en Pajares (2009).

A partir de la creación de la SENAMI, en 2007, la entidad fue la contraparte del PREVIE en Ecuador (Moncayo y Herrera, 2011). El mismo año, esa novel institución incorporó el retorno voluntario dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. En 2008, el gobierno ecuatoriano comenzó a ejecutar planes nacionales propios de retorno voluntario destinados a sus nacionales (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2021). Bajo coordinación de la SENAMI se lanzó el plan Bienvenid@ a Casa, que se estructuraba en tres subprogramas: "Vínculos", que apuntaba al retorno político y cultural; "El Cucayo" y "Volver a Casa", que daban apoyo económico para el retorno (Recaño Valverde y Jáuregui Díaz, 2014; Moreno-Márquez y Álvarez-Román, 2017; Lacomba Vázquez y Rodríguez Paradela, 2018). Desde un panorama macro, la existencia de programas de retorno voluntario en países de origen y destino se corresponde con la promoción interescalar (internacional, regional, nacional y local) de esa herramienta migratoria en las instancias políticas sobre migraciones. Una persona que trabajó para la SENAMI, observaba que en el plan Bienvenid@ a Casa hubo "(…) esfuerzos origen-destino enfocados (…) a una misma causa, a objetivos planificados por familias, organizaciones, etc. y con ayuda, en este caso, del gobierno nacional" de Ecuador (Entrevista 18, 2017). Moncayo (2011b) reflexiona que, a pesar de las diferencias, las políticas de retorno promovidas por Estados de origen y destino son mecanismos de gobernabilidad migratoria que responden a los intereses estatales y promueven el asentamiento en origen mediante la generación de vínculos económicos, pensando el retorno como una etapa final del proyecto migratorio sin prestar atención a que las personas migrantes pertenecen a espacios sociales transnacionales.

Desde una visión situada, el foco en el retorno puesto en Ecuador también se escudaba en un pedido de las organizaciones de migrantes al gobierno. Como recordaba un alto cargo de la SENAMI:

> (…) decían queremos volver pero no tenemos cómo. Entonces, primero salió [desde el gobierno] (…) tratar de dar una respuesta a la posibilidad del retorno y luego, cuando comprendimos y vimos los programas de retorno que se estaban dando (…) dijimos (…) desde el inicio: la idea de derecho, siempre, el tema de derechos, el derecho a volver está incluso en la Constitución. Nosotros lo planteamos canalizando las inquietudes de la gente como un derecho y hablamos siempre de un retorno digno y sostenible; voluntario, digno y sostenible. Muy diferente a los planes de retorno o que se trabajaban desde la perspectiva de las sociedades que quieren deshacerse de los migrantes. Con incentivos para que salgan, para que regresen a su país (Entrevista 17, 2017).

En estas palabras, la distinción entre el Estado de origen que extendía un derecho al ofrecer el retorno voluntario, se contraponía con el enfoque disuasorio del proyecto migratorio que se

aplicaba en destino. Este imaginario se acoplaba con la valoración estatal de la persona migrante ecuatoriana como sujeto político, según describe un diplomático de ese país andino:

> El Estado ecuatoriano ha podido destinar en los últimos años un monto muy importante de recursos presupuestarios para el manejo del tema migratorio dentro y fuera del país, debido, principalmente, al incremento de los precios del petróleo y a la identificación de los migrantes como fuerza política, al habérseles otorgado el derecho al voto en el exterior (Entrevista 7, 2015).

Esta interpretación coincide con la investigación de Moncayo (2011a) que, indagando en cómo fue construido el sujeto retornado desde las políticas ecuatorianas de Alianza País, aprecia que el planteamiento del correísmo en sus inicios reflejaba una persona migrante capaz de aportar al desarrollo en origen y, desde ese lugar, se la convocaba a unirse al proyecto político, marcando así al retorno como algo positivo y contrastante con el fracaso del modelo anterior de desarrollo. Pero varios de los instrumentos políticos ecuatorianos dedicados al retorno privilegiaban a migrantes que regresaban habiendo acumulado recursos (tangibles e intangibles), por sobre quienes retornaban de manera forzada y poseían menos recursos, primando así el enfoque económico por sobre el de derechos (Moncayo, 2011b).

Moncayo (2011a), Escudero (2017) y Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2021), recalcan el empujón que dieron la crisis económica y financiera y la directiva retorno, ambas de 2008, a la concreción de los planes de retorno lanzados por Ecuador. En España ambos sucesos también tuvieron su impacto concreto para las políticas de retorno voluntario: el Real Decreto-Ley 4/2008 que establecía el programa APRE. Esa normativa alentaba el retorno voluntario de migrantes no comunitarias/os sin empleo, ofreciendo el pago acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo. Esta vez sí se establecían nacionalidades concretas para acceder al plan: los 20 países con los cuales España había suscrito hasta ese momento convenios bilaterales de Seguridad Social, entre los que sobresalían once de América Latina y el Caribe[342], donde se insertaba Ecuador. El texto del Real Decreto-Ley 4/2008 valorizaba el retorno voluntario como un elemento de política exterior entre España y los demás países extracomunitarios:

> Esta línea de actuación se encuadra en un marco más amplio orientado a *ordenar el fenómeno migratorio* y los flujos migratorios. Con el *abono* de esta modalidad de prestación se favorecerá la reinserción laboral y profesional en sus países de *origen*, *se fortalecerá el desarrollo de estos países* con el retorno de trabajadores con una

[342] Eran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La lista completa incluía además a Andorra, Australia, Canadá, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Marruecos, Túnez y Ucrania.

> cualificación y experiencia laboral enriquecida y formativa y *permitirá reforzar la relación de nuestro país con los países de origen* (Real Decreto-Ley 4/2008, énfasis añadido).

La migración ordenada requiere que los países de origen, tránsito y destino se involucren en una cadena de control migratorio que asegure la trazabilidad del trayecto migratorio (Santi Pereyra, 2020). Esta normativa encadenaba esfuerzos de los Estados de destino y origen y presentaba al retorno voluntario de la persona migrante desempleada como una transferencia, exaltando su regreso con dinero y experiencia que contribuirían al desarrollo en origen y a las relaciones exteriores. La migración venía asemejada a una presencia itinerante entre dos geografías y su fuerza laboral a una moneda de cambio bilateral atada a los vaivenes económicos. Es así que las situaciones de crisis en el país de destino suelen exponer explícitamente a la presencia inmigrante como provisoria y subordinada al trabajo, presencia que supone a su vez una ausencia en el país de origen, siendo estas características espejos de la doble condición de inmigrante-emigrante (Sayad, 2008). Estas dimensiones son indivisibles porque "pensar la inmigración (o la emigración) es pensar el Estado" y el retorno es producto del pensamiento de Estado (Sayad, 2010a: 270). Es por ello que el Estado de destino apela al de origen cuando no requiere más a las personas (in/e)migradas.

Para acceder al APRE, las personas migrantes debían estar inscriptas en España como desempleadas en el Servicio Público de Empleo; tener derecho a la prestación por desempleo contributivo; abandonar España en el plazo de 30 días, con sus familiares reagrupados si estos dependían de su autorización de residencia y no regresar a ese país europeo por tres años. El primer pago del 40% de la prestación se hacía en España y el 60% restante se abonaba luego de que la persona migrante se presentaba en el consulado español de su país de origen (Moncayo, 2011b; Parella y Petroff, 2015). Estas exigencias significaban poner al menos en suspenso el proyecto migratorio no sólo individual sino familiar. Pasados tres años, las personas migrantes retornadas tenían preferencia si querían postular al contingente anual español para personas trabajadoras extranjeras no comunitarias y, de regresar, recuperarían su condición anterior de residencia (Moncayo, 2011b). El análisis de Moncayo (2011b) alinea el PREVIE con el APRE al criticar lo "voluntario" de ambas propuestas, ya que se aplicaban a personas extranjeras en situaciones extremas y, por lo tanto, sin otra alternativa. Desde la aplicación del APRE en 2009 hasta 2012, lo solicitaron 10.299 personas, de las cuales la mayor cantidad (4.608) fue ecuatoriana (Parella y Petroff, 2015).

Existía también un programa de retorno voluntario productivo, destinado a migrantes administrativamente regulares e irregulares que quisiesen emprender un negocio en el país de origen. Los migrantes en condición irregular podían ser cofinanciados por el Fondo Europeo de Retorno (Parella y Petroff, 2015), partida comunitaria de gestión migratoria del año 2007 sobre la que se ahondó en el capítulo anterior sobre fronteras exteriores. Este programa se puso recién en marcha a partir de 2010. Compartiendo el análisis de Moncayo (2011b: 2) "(…) aquellos

mecanismos de control de flujos migratorios que establecen normas para el retorno de los inmigrantes en situación irregular; estos, más que políticas de retorno, son *dispositivos de expulsión* de personas indocumentadas". Este último programa se inscribía en esa línea y se configuraba como un artilugio más afín a la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

1.4.3 Readmisión

En el léxico de la UE, la "readmisión" es un eufemismo que denomina un tipo de mecanismo de expulsión, establecido por un compromiso escrito entre el bloque o uno de sus estados miembros con otro Estado, región o esquema de integración para la devolución de extranjeros (sean éstos nacionales o no). Ya en el Consejo Europeo de Edimburgo (1992, p. 3), se decía que para el "combate a la inmigración ilegal" el bloque comunitario y sus países miembros debían trabajar con acuerdos multilaterales y bilaterales con los países de origen y tránsito para garantizar que las/os "inmigrantes ilegales" puedan ser "retornados" a sus países de origen. A seguidilla, en el Plan de acción de Justicia y Asuntos de Interior se acordó un modelo de acuerdo de readmisión que era flexible para que los Estados miembros lo adaptasen a necesidades particulares (Recomendación del Consejo, 1994). Eso pone luz sobre la readmisión como idea: estaba presente entre los principios reguladores puestos en común en el inicio mismo de la UE.

Las cláusulas definidas en 1995 se adaptaron al Tratado de Ámsterdam que comunitarizaba los asuntos migratorios y la UE comenzó a celebrar acuerdos de readmisión conjuntos. Es así que, hasta 2008, el bloque de integración firmó 11 acuerdos de readmisión con los siguientes terceros países: Hong Kong (2004); Macao (2004); Sri Lanka (2005); Albania (2006); Rusia (2007); Ucrania (2008); Antigua República Yugoslava de Macedonia (2008); Bosnia y Herzegovina (2008); Montenegro (2008); Serbia (2008) y Moldavia (2008). Algunos países del Caribe estaban alcanzados por la cláusula de readmisión inserta por la UE en el Acuerdo de Cotonú (2000).

Estos instrumentos jurídicos establecen normas, procedimientos y listas de documentos comunes que facilitan la identificación de las personas extranjeras y su expulsión del espacio comunitario (Carrera, 2016). Los instrumentos de readmisión estimulan el apoyo de la UE a la OACI y la OIM para la estandarización de identificaciones y documentos de viaje e incorporación de datos biométricos en los países del Sur Global. Salter (2003) observa que los documentos ofrecen una doble garantía de identificación: la de la persona portadora y la de su lugar de repatriación. Hay que añadir que la lógica de la readmisión desdibuja la condición jurídica de las personas inmigrantes irregulares como titulares de derechos fundamentales y de garantías administrativas (Carrera, 2016).

Desde que existen, los instrumentos de readmisión se han reproducido predominantemente por medio del bilateralismo de los Estados miembros con los terceros países[343] (Cassarino, 2018). Los acuerdos de readmisión no requieren de la aprobación parlamentaria de los países firmantes ni de una ratificación para su aplicación (Cassarino, 2020). En el caso de España, ese país suscribió acuerdos de readmisión propiamente dichos con Marruecos (1992), Portugal (1995), Rumanía (1996), Bulgaria (1996), Eslovaquia (1999), Estonia (1999), Italia (1999), Letonia (1999), Lituania (2000), Francia (2002), Polonia (2002), Macedonia (2006) y Suiza (2003). También hubo acuerdos migratorios donde se incluyeron cláusulas de readmisión con Francia (1988), Argelia (2002), Guinea Bissau (2003), Mauritania (2003), Gambia (2006), Guinea (2006), Cabo Verde (2007) y Níger (2008). A estos se añadieron otros instrumentos de cooperación internacional en materia de readmisión, como los Memorandos de Entendimiento para la lucha contra la "inmigración ilegal" firmados con Ghana (2005), Senegal (2006) y Mali (2007), cuyo texto no se publicó en el boletín oficial español y se negoció al margen del parlamento por autoridades administrativas y consulares (Asín Cabrera, 2008; Echeverría, Abbondanza y Finotelli, 2024).

En ese cuadro de 23 países hubo una cuestión prácticamente desapercibida para la literatura académica: la inclusión de cláusulas de readmisión en los acuerdos de regulación y ordenación de flujos migratorios laborales acordados por España con Colombia y Ecuador[344], ambos del año 2001, y más recientemente con Honduras, en 2021. La mención a la readmisión en el acuerdo colombiano es escueta[345], mientras en el acuerdo con Honduras se restringe sólo a nacionales[346]. En el articulado del AROFM ecuatoriano, la readmisión es más abarcadora porque no se restringe solo a los nacionales y se profundiza de la siguiente forma:

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

La readmisión dentro del AROFM alcanzaba de modo genérico a nacionales de un país extracomunitario, donde se insertaban las personas provenientes de Ecuador,

[343] Cassarino (2018) señala unos 240 acuerdos bilaterales hasta 2018.
[344] La readmisión en ese texto jurídico ha sido señalada en Troya (2005), Moffette (2018) y analizada en Santi Pereyra (2017).
[345] Ver, Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, 2001.
[346] Ver, Acuerdo entre el Reino de España y la República de Honduras relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, 2021.

administrativamente irregulares en España, así hubiesen caído temporalmente en esta condición. Esas líneas hacen resplandecer el carácter provisional de la presencia migrante (Sayad, 2010b), exigiendo que esa presencia sea "removida" cuando ya no posee los requisitos del país de destino, los cuales nunca son fijos. No se pone en cuestión que la normativa de extranjería puede ser la causante misma de lo que Jaegermann (2011) advierte como la "irregularidad sobrevenida". Salta a la vista que ese artículo del acuerdo hispano-ecuatoriano seguía de modo parcial el modelo de base establecido por la UE unos años antes, que estipulaba plantar en futuros acuerdos justamente esas ideas:

> Cada una de las partes contratantes admitirá, sin ningún tipo de formalidades y a petición de la otra Parte contratante, a toda persona que en el territorio de la Parte contratante requirente *no cumpla o haya dejado de cumplir los requisitos vigentes de entrada o residencia*, (…) (Recomendación del Consejo, Anexo del Anexo 11.2, Art. 1, 1994).

Esta convergencia hace ver cómo las ideas políticas de la UE se mueven entre diferentes arenas, terminando por transnacionalizar la readmisión entre diferentes geografías y actores políticos hasta plasmarse, en este caso, en el AROFM hispano-ecuatoriano. Esto es una clara ilustración de la necesidad de abrir el espectro en el análisis de las políticas públicas, indagando como dicen Peck y Theodore (2010) en estos procesos de transformación de la política pública y en los campos de poder que vehiculizan esta transferencia de políticas. Cotejando la propuesta de artículo sobre readmisión de la UE y lo plasmado en el AROFM, emerge que esa adaptación no se aleja de lo que señalan Peck y Theodore (2010) sobre las *policy mobile* que usualmente se transfieren a los otros contextos en piezas y no como paquetes completos, es decir, arriban como políticas ya en transformación. Como recuerda un diplomático ecuatoriano encargado de revisar el primer borrador del AROFM, la readmisión fue incorporada por España explicando que era un política que requería la UE para los terceros países (Entrevista 2, 2009). La inclusión de la readmisión en el Acuerdo hispano-ecuatoriano ejemplifica cómo España puso en práctica medidas de control promovidas por la UE, incluso antes de que esa categoría figurase en la LO 14/2003 sobre extranjería. La figura de la readmisión posteriormente se incluyó en el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y la UE, de 2003, como una cláusula de cooperación para controlar la inmigración ilegal (Ramírez y Estévez, 2012).

En el plano formal, los Estados miembros regularmente notifican a la Comisión, el Consejo y el Parlamento de la UE sobre sus planes acerca de insertar cláusulas de readmisión en instrumentos negociados con terceros países (Cassarino, 2018). El hecho de que se incluyese la readmisión en el acuerdo de España y Ecuador puede corresponderse con las críticas de las que era objeto España en la esfera comunitaria por los altos porcentajes de irregularidad que periódicamente se intentaban subsanar con los procesos de regularización "extraordinaria". De todos modos, con la idea de readmisión se trató de plasmar una suerte de parche preventivo que

se alineaba con la política comunitaria de “lucha contra la migración ilegal”, adopción que reforzaba la europeización de la política exterior española en materia de migraciones (Santi Pereyra, 2017).

La readmisión no es otra cosa que una forma de expulsión. Al firmar un acuerdo, el tercer país, en este caso Ecuador, sella un compromiso para formar parte de la *cadena de control migratorio comunitario* que posibilita esa expulsión. Como explica Jarrín (2015) al momento de gestionar la expulsión en los centros de internamiento de extranjeros (CIEs) aquellas/os migrantes procedentes de países que cuentan con acuerdo de readmisión con España son directamente trasladados para su deportación, sin el paso previo de que el consulado reconozca a la persona como nacional, para luego ser escoltados por la Policía que, en algunos casos, se mantiene hasta que la persona migrante llega a su país de origen. Eso explica que en el articulado sobre readmisión del AROFM se hablase de tránsitos aeroportuarios y acompañamientos escoltados a migrantes:

> Cada Parte *Contratante*, previa petición por escrito de la otra Parte *Contratante*, autorizará el *tránsito aeroportuario*, *con o sin escolta*, de los *nacionales de terceros Estados* cuando la *admisión* por parte del Estado de destino y otros posibles Estados de tránsito esté *garantizada*. (…) (AROFM, 2001, Art. 16, punto 1, énfasis añadido).
>
> Los *gastos de transporte* de la *persona* cuya *readmisión* se haya solicitado *correrán por cuenta de la Parte requirente* hasta la frontera o aeropuerto de la Parte Contratante requerida (AROFM, 2001, Art. 17, énfasis añadido).

En estas prácticas, los “gastos de transporte” implican todo un aparato privado de contrataciones de “servicios”: compañías aéreas, empresas de seguridad, asesorías técnicas, como parte del mentado “orden migratorio” (Santi Pereyra, 2017). Estos son indicadores claros de la externalización del control migratorio y la internacionalización de la gestión migratoria. A ello se acoplan actores públicos y privados de diverso tipo. Por ejemplo, aquí intervienen relaciones entre distintos organismos de los Estados involucrados: el Ministerio del Interior de España y la Cancillería ecuatoriana. Todos estos actores actúan como operadores en la extensión de los controles fronterizos comunitarios en territorio ecuatoriano, haciendo funcionante la *matriz de gestión migratoria de la UE* en Ecuador.

En general, hay falta de información acerca de las estadísticas, la operatividad y los efectos de los acuerdos de readmisión (Carrera, 2016; Cassarino, 2020). En el caso de Ecuador, las expulsiones bajo la etiqueta “retornos por acuerdos de readmisión” figuran discontinuadas en anuarios estadísticos del Ministerio del Interior de España. Se precisan 758 readmisiones de personas ecuatorianas en 2002 y 760 en 2003 (Ministerio del Interior, 2002b, 2003). Cifras incompletas pero que ratifican la utilización de lo estipulado en el texto del AROFM hispano-

ecuatoriano, la externalización la *matriz de gestión migratoria de la UE* en España y Ecuador y la relación de la readmisión con la seguridad y el control migratorio.

CAPÍTULO 9. IMPACTOS DE LA MATRIZ DE GESTIÓN MIGRATORIA DE LA UE EN ESPAÑA Y ECUADOR: EJE DESARROLLO

La noción sobre el desarrollo como categoría ligada al abordaje de las migraciones en la UE ha cumplido diversas funciones, entre las que resalta su utilización como herramienta de inversión e incentivo al retorno de migrantes hacia los países de origen y tránsito migratorio. Con el fin de dar cuenta de estos derroteros, en primer término, se retomarán antecedentes de proyectos de desarrollo impulsados por algunos países europeos en el contexto de las políticas de "migración cero" de la década del setenta, los cuales se interconectan con las iniciativas de codesarrollo puestas en marcha en la UE a partir de los años noventa. Entrado el siglo XXI, se detallará cómo con alguna influencia de la UE, el ideario de migración y desarrollo impregnó las relaciones entre España y Ecuador y entretejió elementos como la concesión de microcréditos, el canje de la deuda externa y el uso de las remesas como parte de una cooperación política y técnica en la que se cuelan fines de control migratorio. Paralelamente, se analizará cómo estos mismos elementos junto con el codesarrollo (como categoría emergente) sirvieron para renovar la cooperación al desarrollo española hacia ese territorio andino. Ecuador fue el primer país hacia el que España lanzó una iniciativa oficial de codesarrollo (Boni y Lacomba, 2011). Por ello, en un último apartado se ahondará en las principales características del codesarrollo hispano-ecuatoriano analizando del proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia.

1. Migración y desarrollo en la UE: vínculos con el control migratorio

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

La inclusión de mecanismos de impulso al "desarrollo" para prevenir los flujos migratorios desde los países del Sur se instaló pioneramente en la agenda política de los Países Bajos, Francia y Alemania (Marín Sánchez, 2006). Varias de estas iniciativas contaron con el sustento de los países de emigración y tuvieron en común que el éxito de su aplicación fue menor al esperado.

En los Países Bajos, desde 1974 se ejecutó el programa REMPLOD (*Reintegration of Emigrant Manpower and Local Opportunities for Development*), a cargo del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, el cual tenía por objeto convertir a los migrantes de Turquía, Túnez y Marruecos en agentes de desarrollo en sus países, una vez repatriados (Marín Sánchez, 2006). Esto puede considerarse como un ejemplo temprano de control migratorio indirecto (Van Amersfoort, 1999). Contemporáneamente, también se concebían como destinatarios de esas políticas a inmigrantes de países del Sur de Europa (que luego integrarían la UE). Los Países Bajos financiaron cooperativas agrícolas en Portugal con el objetivo de contener y aminorar los flujos migratorios[347] lusitanos hacia otras partes de Europa, ayudados en su implementación por instituciones portuguesas (Goldey, 1984).

En 1977, Francia sancionó una política migratoria de retorno que ofrecía ayuda financiera a 23 nacionalidades, siendo utilizada en amplia mayoría por personas beneficiarias de España y Portugal, por lo que iniciada la década de los ochenta firmó acuerdos con Argelia, Senegal (Wihtol de Wenden, 1984), Mauritania y Mali. Mientras los gobiernos africanos estaban interesados en las remesas, Francia configuraba el nexo migración-desarrollo en favor del control de los flujos migratorios africanos (Dedieu, 2018). Ya a inicios de los años ochenta, Sayad (1984, p. 11)[348] advertía un cúmulo de nuevos instrumentos estatales y privados destinados a incentivar el retorno de las personas inmigrantes (vigentes hasta hoy): ayudas económicas individuales; formación para el retorno; incentivos de dinero para crear empresas en el país de origen; indemnizaciones dadas por algunas industrias; inclusión del retorno en acuerdos diplomáticos; fomento para incorporar el retorno en instrumentos de cooperación bilateral; propuestas de ley y de proyectos gubernamentales para instituir jurídicamente el “retorno voluntario” de inmigrantes desempleados, reuniendo todas las formas posibles de ayuda pública y privada.

En 1983, Alemania puso en vigor una ley de Asistencia al Retorno, con dos modalidades de incentivos. Por un lado, subvencionaba el retorno voluntario de trabajadores/as extranjeros/as de Turquía, Portugal, Marruecos, Túnez y Corea, entre otras poblaciones elegibles, concediéndoles una parte de sus aportes jubilatorios hechos en Alemania si se reasentaban por un periodo en el extranjero, no necesariamente con su familia (Rogers, 1997; Borkert y Bosswick, 2007). Por otro lado, una partida de ayuda al retorno estaba disponible para trabajadores desempleados y sus familias que proviniesen de países que tuvieron acuerdos de reclutamiento

[347] Esta inversión incluía a migrantes portugueses que retornaban desde África y a otras/os potenciales migrantes de ese país.

[348] El acceso a este escrito inédito de Sayad se dio gracias a la generosidad del investigador Gustavo Dias (Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil), que compartió este resultado de su trabajo de investigación en los *Archives Nationales* de Francia en 2023 (desarrollado para los proyectos 405869/2021-5, financiado por CNPq, y APQ-03323-22, financiado por FAPEMIG), donde se conserva el archivo personal del intelectual franco-argelino.

con Alemania como Portugal, España, Turquía, Yugoslavia, Marruecos, Túnez y Corea y regresasen a sus países de manera definitiva (Rogers, 1997).

Estos casos indican que en el marco europeo las políticas de desarrollo vinculadas a la restricción de los flujos migratorios fueron concebidas tempranamente, añadiendo como instrumento la promoción del retorno de los migrantes a sus países de nacimiento. Varios gobiernos europeos utilizaron la ayuda y la cooperación al desarrollo hacia los países de emigración como medida para prevenir futuras llegadas, con muy pocas posiciones en contra de su uso[349]. Por ejemplo, otra de las herramientas fue la inversión de las empresas europeas en los países de origen, pensando que así podía propiciarse el retorno de los trabajadores migrantes (Tapinos y Delaunay, 2001).

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

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

[349] Una excepción data 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 forzadamente a inmigrantes, alegando que de ellos quince mil vietnamitas eran antiguos trabajadores contratados por la extinta República Democrática Alemana (Resolución, 1995, p. 168).

El nexo entre migración y desarrollo comenzó a ocupar mayor espacio en la agenda política global sobre migraciones a partir de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), de 1994 en El Cairo y en una seguidilla de eventos internacionales que se produjeron posteriormente [350], pero en la política comunitaria se reflejó con mayor fuerza a partir del Consejo Europeo de Tampere, de 1999 (Pinyol-Jiménez, 2019c). El desarrollo de los países de origen y tránsito estaba entre los elementos a considerar para desenvolver una política común de la UE y desde ese momento se apostaba por el codesarrollo:

> Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la *colaboración con terceros países interesados*, con objeto de fomentar el *codesarrollo* (Consejo Europeo de Tampere, conclusiones de la Presidencia, 1999, énfasis añadido).

En este documento se alentaba a nivel comunitario el fomento a la participación de los países de inmigración en mecanismos de migración y desarrollo en origen, como había germinado ya en algunos países europeos en los años ochenta. Este impulso en Tampere dado por España —como se verá en el acápite siguiente— fue recobrado durante el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, que situó a la ayuda al desarrollo como uno de los medios para promover la prosperidad económica y reducir las causas de los movimientos migratorios. Ese mismo año, retomando las conclusiones de Sevilla, la Comisión adoptó la comunicación COM(2002) 703 final, la cual sentaba el entendimiento sobre los vínculos entre la migración y el desarrollo (COM[2005] 390 final). En ese documento se ponía al desarrollo en el centro de los principios clave para integrar la migración a la política exterior de la Comunidad. La visión a largo plazo que allí se plasmaba se podría resumir en la siguiente sentencia:

> La Comisión considera que la *política comunitaria de cooperación al desarrollo contribuy*e a la eficacia de *la política de migración de la UE* y a su *objetivo* de *gestionar los flujos migratorios* (…) aborda los factores de empuje que forman parte de las causas profundas de los flujos migratorios (…) (COM[2002] 703 final: 21, énfasis añadido).

Esta comunicación apostaba a mejorar las condiciones de desarrollo en los países de origen migratorio para reducir la emigración y promover su colaboración en el control de los flujos hacia Europa. Es por ello que en el mismo documento se apelaba a involucrar a los terceros países con la readmisión, en especial a los de la región africana, y con la gestión migratoria a través de una de las líneas presupuestarias comunitarias B-7. Se enfocaban en "países de renta baja y media" de África, Asia, América Latina y Europa (excepto aquellos candidatos a la adhesión a la

[350] Como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo (2006 y 2013) y los encuentros anuales del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), desde 2007 en adelante. En el primer encuentro del Foro, celebrado en Bruselas, España tuvo una participación activa en su organización (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c).

UE) (COM[2002] 703 final: 7, énfasis añadido). Esta aproximación llevaba explícita una estrategia de *desvío en el tránsito migratorio*:

> (…) la *política comunitaria de cooperación al desarrollo* (…) *intenta asimismo prevenir y reducir la migración forzosa*, tanto del Sur al Norte como del Sur al Sur, y ayuda a los países en desarrollo a hacer frente a los flujos de refugiados y de desplazados internos (COM[2002] 703 final: 21, énfasis añadido).
>
> Esta emigración laboral Sur-Sur constituye un fenómeno muy importante, por lo que un *aspecto relevante de la cooperación comunitaria al desarrollo* con *determinados* países podría ser *facilitar unos flujos ordenados de migración entre los países del Sur*. Aparte de su impacto directo sobre el desarrollo, una mejor gestión de estos flujos también podría repercutir de forma indirecta sobre la migración del Sur al Norte (…) (COM[2002] 703 final: 9, énfasis añadido).

Este párrafo clarifica parte del *frame* de la UE para enlazar el desarrollo con los controles migratorios comunitarios: la migración ordenada. Esta idea va más allá de la migración administrativamente regular, expresa una concepción de la migración como maleable al control migratorio que, valiéndose de instaurar la migración como problema que requiere de "soluciones compartidas", habilita la utilización de un *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, que aflora en escenarios compartidos por actores internacionales desiguales donde las ideas hegemónicas de cómo tratar las migraciones se transforman en consenso (Santi, 2020a). Difícilmente un país de emigración del Sur podría hacer realidad proyectos de gestión migratoria entre dos países de inmigración del Norte. Este tipo de aspectos evidencia una geopolítica de la migración (Sassen, 2013). Pero a lo largo de esa década, distintos proyectos de las partidas presupuestarias de gestión migratoria de la UE sí prestaron atención a incidir en el control migratorio *entre* terceros países con miras a evitar los movimientos poblacionales hacia Europa, activando *in situ* el "control remoto"[351] de la UE, pero de modo indirecto al tratarse de iniciativas ejecutadas por los propios Estados extracomunitarios (Santi, 2022).

Esa asociación con los terceros países y las regiones de origen y tránsito migratorio se reiteró en el Programa de La Haya de 2004, que establecía las prioridades para consolidar el espacio de libertad, la seguridad y justicia en la UE. La siguiente Comunicación que abordó la migración y el desarrollo, COM(2005) 390 final, subrayó el impacto que esto podía tener en las migraciones Sur-Norte y destacó que algunas de las recomendaciones comunitarias también podían aplicarse a las migraciones Sur–Sur. Las medidas sugeridas para mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo se concentraban en: (1) favorecer el envío de remesas y su contribución al desarrollo en origen; (2) alentar a las diásporas para que actúen como factores de desarrollo de los países

[351] Categoría acuñada por Aristide Zolberg para referirse a la externalización del control migratorio.

de emigración; (3) fomentar la migración laboral circular y la circulación de cerebros y (4) reducir la incidencia negativa de la fuga de cerebros (COM[2005] 390 final).

Sobre el primer punto, aunque se advertía que las remesas "(…) no suponen soluciones milagrosas en materia de desarrollo" y que eran "(…) transferencias privadas que no podrían sustituir a la ayuda pública al desarrollo", se aclaraba que este recurso podía destinarse "(…) a la inversión productiva si los beneficiarios pueden hacer elecciones disponiendo de suficiente información (…)" e "incentivos", los cuales debían alentarse a largo plazo (COM[2005] 390 final: 4-6). De hecho, facilitar las remesas y apostar por iniciativas de migración y desarrollo dentro del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), fue parte de la estrategia regional de la UE hacia América Latina entre 2007 y 2013 (Comisión Europea, 2007a). La Estrategia País planificada por la UE para Ecuador en el periodo 2007-2013, destacaba que "aunque América Latina no es una región prioritaria específica para la política comunitaria en materia de migración y asilo" (Comisión Europea, 2007c: 29), en relación a Ecuador "la migración también se había convertido en un tema importante a la vista del gran número de ciudadanos ecuatorianos que reside en la UE y realiza importantes transferencias de dinero a Ecuador desde algunos Estados miembros de la UE (Comisión Europea, 2007c: 24-25).

Acerca del segundo punto, se planteaba "(…) contactar las organizaciones de emigrantes que puedan constituir interlocutores adecuados y representativos en la política de desarrollo y/o posibles responsables de proyectos de desarrollo en los países de origen" (COM[2005] 390 final: 7). Esta aproximación tendría impacto en el desenvolvimiento del codesarrollo en el caso hispano-ecuatoriano, como se verá en las próximas páginas.

Este aliento al desarrollo de la mano de la migración se entremezclaba con el impulso del control migratorio. Esto emanaba del "enfoque global de la migración" de 2005, pensado para los países de África y el Mediterráneo, por el que la UE apoyaba los esfuerzos de desarrollo de los países de origen y tránsito:

> (…) la importancia de *atacar las raíces de la emigración*, por ejemplo mediante la creación de posibilidades de sustento y la erradicación de la pobreza en los países y regiones de origen, la apertura de los mercados y el fomento del crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos (Consejo Europeo de Bruselas, conclusiones de la Presidencia, diciembre de 2005, punto 9, énfasis añadido).
>
> (…) una *cooperación* más estrecha con los países terceros para la *gestión* de los flujos migratorios (…) que combine medidas que faciliten unas posibilidades de migración legal bien gestionadas y sus beneficios (…) con medidas que *combatan la inmigración ilegal*, protejan a los refugiados y ataquen las *causas* generadoras de la migración, *incidiendo positivamente, al mismo tiempo, en el desarrollo de los países de origen* (Consejo

> Europeo de Bruselas, conclusiones de la Presidencia, junio de 2007, punto 17, énfasis añadido).

Con esa lente, la "falta de desarrollo"[352] se leía como una de las causas de la migración hacia Europa y se enfatizaba que la migración podría contribuir al desarrollo en origen siempre que colaborase con la migración "legal" y con el "combate de la inmigración ilegal", engarzando discursivamente el segundo y tercer eje de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Esas fueron las bases que replicó el Pacto europeo sobre inmigración y asilo a finales de 2008, que pidió intensificar el diálogo y la cooperación con América Latina y el Caribe.

2. El codesarrollo como emergente de la cooperación al desarrollo en la relación UE-España

Enlazando el ámbito comunitario y el de España, a inicios de 1990, el español 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 inversiones comerciales en los países de origen migratorio (Ghosh, 1992a, p. 15). Meses más tarde, los ministros de Asuntos Exteriores de España e Italia plantearon destinar un 0,25% del producto nacional bruto de los países de la Comunidad Europea para fomentar el crecimiento económico en Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez a cambio de la cooperación de éstos para aminorar los flujos migratorios (Ghosh, 1992a). Estas sincronías dejan ver las interconexiones entre la dimensión regional y nacional y su impacto en la concepción del vínculo entre la migración y el desarrollo. Dicho en términos de Peck y Theodore (2010), acredita cómo los campos de poder en los que se mueven los actores decisores de la política pública impactan en la transferencia de ciertas políticas entre distintas escalas, (re)vinculando a su vez a los lugares de *policymaking*. Esto cobra sentido si se revisa la trayectoria de funcionarias/os que fluctuaron entre la arena integracionista europea y el espacio doméstico español, como es el caso del mencionado Abel Matutes[353], quien posteriormente fue ministro de Asuntos Exteriores de la primera legislatura de Aznar.

Entrados los años noventa, estas propuestas que ligaban las políticas de desarrollo al control de los flujos migratorios se reescribieron bajo el rótulo de la *gestión migratoria*. Es en esa coyuntura

---

[352] En general, la posición oficial de la UE y de los demás actores aquí estudiados remite a "países desarrollados" y "países en desarrollo", tanto en los discursos políticos como en los documentos. Si bien este estudio replica esta distinción cuando alude a esas fuentes originales, esto no significa que se desconozca que esa categorización expresa una visión que deja de lado las cuestiones históricas y estructurales sobre el desarrollo planteadas por las teorías críticas. Por ello, atendiendo a la literatura académica se ha optado por referir a "países del Norte Global" y "países del Sur Global" para dar cuenta de estas últimas dimensiones.

[353] 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.

que el codesarrollo reflotó como parte de esa fórmula agregando a los propios migrantes dentro de esa ecuación. Se afirma que se le dio un nuevo impulso al codesarrollo porque este concepto comenzó a utilizarse en la década de los ochenta en Francia para denominar un tipo de cooperación Norte-Sur, en la cual no se consideraba a las migraciones (Malgesini, 2001, 2005). Como lo había hecho tiempo antes, en 1995, el Estado francés financió proyectos de "reinserción" de migrantes en sus países de origen, lo que sirvió para volver a atar la lógica del codesarrollo al retorno migrante durante fases económicas negativas en el país de destino (Malgesini, 2001, 2005). Pero fue en 1997 cuando el codesarrollo cobró magnitud como propuesta del entonces funcionario y académico argelino-francés Sami Naïr[354] para abordar la situación con la que coyunturalmente lidiaba la administración francesa[355]. Resumidamente, la premisa de Naïr (1997) refería a generar un interés compartido entre los países y las sociedades de origen y destino para "estabilizar" los flujos migratorios e "integrar" a quienes ya eran inmigrantes. Para ello llamó a hacer de la inmigración un vector más del desarrollo. Esta fórmula retomaba los postulados previos que ligaban el retorno y el control migratorio con las iniciativas de fomentar el desarrollo, sin embargo, en ese momento esas categorías fueron hilvanadas y (re)editadas de la mano del codesarrollo, como si se tratase de una novedad dentro del campo político. Otra vez el aporte de un experto, en este caso Naïr, se colaba en las esferas de poder donde las ideas políticas en movimiento tienen posibilidad de integrar la política pública e ingresar ya legitimadas por las instituciones en nuevos campos políticos de otros actores internacionales. El codesarrollo es híbrido, se sitúa entre la cooperación al desarrollo y la gestión de la migración cuando es construido desde arriba (Giménez Romero, et al, 2006; Vallés Marugán, 2021), 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).

Estudiosos en la materia afirman que a partir del modelo francés y del impulso leve dado por el Consejo Europeo de Tampere (1999) es que el codesarrollo se introdujo institucionalmente en España (Cortés Maisonave, 2006a; Giménez Romero, et al, 2006). Con el "enfoque global" de la migración pautado en Tampere se planteó la colaboración de los terceros países en el fomento del codesarrollo. Un dato que no puede obviarse es que España y el Reino Unido, con Aznar y Blair a la cabeza, fueron los Estados que propusieron al resto de países miembros introducir una estrategia de codesarrollo en la reunión de Tampere (Sørensen, 2002; Cortés Maisonave, 2006a). Esa acción fue un paso más en el alineamiento español con las nuevas ideas políticas que circulaban en Europa para contener la inmigración y una muestra de la retroalimentación existente entre las distintas escalas políticas. A su regreso de ese Consejo Europeo, Aznar defendió que "(…) la Unión y sus Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos de diálogo y

[354] Formó parte del gobierno durante 1997 y 1998.
[355] Malgesini (2001) recuerda que la (re)emergencia del "codesarrollo" se dio en medio de fuertes protestas del movimiento de inmigrantes "sin papeles" que demandaban al Estado francés la regularización de su situación.

cooperación con terceros países para lograr (…) el codesarrollo y atajar las causas de la inmigración ilegal en su origen" (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 265, 1999, p. 14101). En esa misma intervención, el presidente del gobierno español agregó:

> (…) tenemos que afrontar *problemas* digamos (…) *hacia afuera y hacia adentro*. *Hacia afuera problemas en los países que son origen de emigración, y esa es la estrategia de codesarrollo*. (…) *los Quince estamos de acuerdo en que hay que introducir cláusulas de readmisión* en aquellos acuerdos que existen de la Unión Europea con terceros países. No podemos condicionar (…) cualquier política a tener (…) efectos en la *estrategia de codesarrollo* que en todo caso tiene que ser paralela y que inevitablemente, por *no depender solamente de la voluntad europea sino de la voluntad de la ejecución* (…) *de distintos Estados*, tiene que ser y será forzosamente lenta (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 265, 1999, p. 14101, énfasis añadido).

Este extracto posicionaba 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 debían responsabilizarse también los países de emigración. Aznar presentaba la adopción e implementación de la idea de codesarrollo como un compromiso de lealtad europeísta, en la que España al replicar esta política reafirmaba su pertenencia a los "quince".

Un mes antes de que España aprobase la LO 8/2000 sobre migraciones que incorporó al codesarrollo, la UE perfiló distintas iniciativas y posibles trabas para poner en práctica esta política:

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

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

Las regiones geográficas de acción estaban en línea con las prioridades de *gestión migratoria de la UE*, en las que prevalecían los países de la cuenca del Mediterráneo y África, sin desatender a América Latina que se situaba en un plano más distante. En el segundo extracto, las remesas emergían como un factor de riesgo para la colaboración de los países de origen en los principales objetivos del codesarrollo: el retorno y la contención de potenciales migrantes internacionales. Por ello era importante vehiculizar las remesas, presentándolas en términos de

"ganancia" para los países y las comunidades de origen. Es decir, arraigar la idea de que los recursos privados de los migrantes podían tornarse "productivos" para los países de emigración. Los hilos de las motivaciones políticas de la UE en cuanto al codesarrollo quedaban 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, pp. 8-9, énfasis añadido).

Como una suerte de comodín se apelaba al concepto de "movilidad" para tratar temas distintos como el llamado "problema" de la migración y el asilo de manera funcional al discurso de la provisionalidad de las/os inmigrantes, atando sus estancias a los vaivenes laborales en los países de inmigración y a los ciclos económicos en los países de emigración, apostando a que las emociones y el compromiso afectivo de las personas migrantes les diese una pertenencia naturalizada e inquebrantable con sus lugares de nacimiento. Quedaba expuesto que el codesarrollo como discurso político apuntaba al "retorno", invocando a los migrantes a "seguir adelante", pero siempre que sea en otra dirección que la del país de destino. En este contexto, la *cooperación política asimétrica* entre actores con distintas capacidades de poder era funcional para hacer penetrar esas ideas y lógicas, articulando a todos los participantes en origen y destino dentro de una *cadena de control migratorio* que operase con miras a la inversión y al retorno de las personas migrantes. Como se analizará más adelante, en la negociación "flexible" de codesarrollo entre España y Ecuador se puso en práctica lo que decía el texto de la UE, dado que el país de origen y los migrantes organizados demandaban la regularización administrativa para sostener la posibilidad de "movilidad" expresada en este último extracto.

Inicialmente, el codesarrollo se transpuso en España en la LO 8/2000 sobre migraciones y en el programa Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración

(GRECO) de 2001. Ambos se inscribían dentro del planteo ceñido a la *gestión migratoria* que España proponía en línea con la UE.

En la LO 8/2000 sobre migraciones se resaltaba que la visión allí plasmada compartía "(…) no solo (…) una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente" (LO 8/2000, exposición de motivos). Esto era posible dado que el control de los flujos migratorios, la integración de los mirantes regulares y el codesarrollo hacían parte de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, de la que España se embebía y a la que adscribía abiertamente. Tal como ya se apuntó, dentro de esa *matriz* las medidas de control migratorio se diversificaban y se extendían geográficamente fuera de los límites fronterizos de la UE. No hay que pasar por alto que con el traspaso del codesarrollo desde el campo de las ideas a los discursos político-institucionales y luego a la norma, se puede trazar aquello que Campbell (2002) indicaba: los efectos a largo plazo de las ideas cuando quedan incorporadas en las leyes, como producto del *policy-making*, son institucionalizadas a través de procedimientos administrativos, programas políticos y procesos burocráticos.

Parte de la institucionalización del codesarrollo se ve con el programa GRECO. Allí, España definía al codesarrollo como "(…) el desarrollo compartido por los sujetos participantes (…)" (BOE N° 101, 2001, p. 15330). Se involucraba en la cadena a todos los actores, implicándolos en un andamiaje de control, incluso financiero, del proceso migratorio. Esta *cadena de control migratorio española* incluía a los Estados en sus distintos niveles de administración, a las ONG, a las/os propias/os migrantes (quienes debían beneficiar a sus países de origen y destino), a sus familias y a sus comunidades. Las medidas[356] contempladas en el Programa GRECO para el codesarrollo devinieron en varios programas delegados a distintas instituciones de la administración central entre 2001-2004, tal como puede apreciarse en la siguiente Tabla.

[356] Como 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" (BOE N° 101, 2001, p. 15331).

Tabla 14

Programas de codesarrollo derivados de las medidas del Programa GRECO (2001)

Programas de codesarrollo	Órgano responsable	Calendario	Orientación
Formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su regreso al país de origen	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	No disponible	Retorno
Ayuda a la inserción de emigrantes en los países de origen	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	No disponible	Retorno
Orientación del ahorro de los inmigrantes hacia inversiones productivas en los países de origen	Ministerio del Interior	No disponible	Gestión de los flujos migratorios
Concesión de microcréditos en los países de origen para financiar actividades productivas	Ministerio de Asuntos Exteriores. AECI	No disponible	Cooperación al desarrollo
Asistencia técnica en las zonas de las que proceden los inmigrantes	Ministerio de Asuntos Exteriores. AECI	No disponible	Cooperación al desarrollo

Nota. Adaptado de información oficial del Ministerio del Interior de España en Aubarell y Aragall (2005).

Para leer ese proceso propuesto por el programa GRECO, se pueden extrapolar las palabras de Clavijo Padilla (2014, p. 132), quien advierte que en ese lente de migración y desarrollo impera la visión de las personas como “capital humano”, pensándolas como una mercancía que puede capitalizarse, asumiendo entonces a la migración como un proceso económico, dentro del cual la experiencia es exitosa en la medida en que puedan reportase réditos y contribuciones al

"desarrollo". Esas iniciativas de codesarrollo implicaban una inclusión activa de la temática dentro de la agenda de política exterior española con los países de origen migratorio, como sucedió en el caso ecuatoriano que analizaremos luego.

Esa concepción del desarrollo ligada a una particular perspectiva de *gestión de las migraciones* abre la puerta a la multiplicación de discursos políticos que incitan a imponer iniciativas restrictivas. Ejemplo de ello fueron las recomendaciones españolas en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. España y Reino Unido propusieron recortar la ayuda al desarrollo a los países de origen que no colaborasen con el control migratorio, idea que no prosperó (Gil Araujo, 2006c; Gabrielli, 2023), por lo que se resolvió una condicionalidad positiva que favoreciese la cooperación con los Estados que contribuyesen con la lucha contra la inmigración irregular y los acuerdos de readmisión de la UE (Pinyol-Jiménez, 2019c). Estas discrepancias internas no reflejaban una disidencia respecto a las medidas de fondo que componían la *matriz de gestión migratoria de la UE*, si no que evidenciaban divergencias acerca de la intensidad de su aplicación[357]. En esa reunión se pautó que la cooperación y ayuda al desarrollo servían para aminorar los movimientos migratorios y se instó a que:

> (…) se incluya una *cláusula* sobre *gestión común de los flujos migratorios* y sobre la *readmisión obligatoria* en caso de inmigración *ilegal* en todo *futuro* acuerdo de *cooperación, de asociación o equivalente* que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país (Consejo Europeo de Sevilla, 2002, punto 33, énfasis añadido).
>
> (…) hay que llevar a cabo una *evaluación sistemática* de las relaciones con los terceros países que *no colaboren* en la *lucha contra la inmigración ilegal*. Esta evaluación *se tendrá en cuenta* en las *relaciones* de la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes. Una *colaboración insuficiente* por parte de un país *podría dificultar la intensificación de las relaciones* de dicho país con la Unión (Consejo Europeo de Sevilla, 2002, punto 35, énfasis añadido).

Dejando de lado los modos filantrópicos con que a veces se suele presentar a la cooperación internacional, estos extractos ilustran las formas de negociación coactivas con que se puede imponer la agenda comunitaria sobre migraciones en las relaciones exteriores con los terceros países (Santi Pereyra, 2021). Se muestra que la *matriz de gestión migratoria de la UE* opera

[357] Con los años se intensificó la aplicación de medidas tendientes al control dentro del eje de migración y desarrollo. Un ejemplo es la estrategia política desarrollada por la UE, a partir de la Agenda Europea de Migración de 2015, para envolver a los países de origen y tránsito en sus esfuerzos de control migratorio a través del "Marco de Asociación con Terceros Países" de África y Asia, que les insta a hacer suyos los objetivos migratorios comunitarios y les ofrece la ayuda oficial al desarrollo de la UE condicionada a que colaboren con el control migratorio, mecanismo denominado "condicionalidad migratoria" (Delkáder-Palacios, 2019, pp. 174-175).

como lineamiento para la política exterior de los países miembros en su vinculación con otros Estados, como también corroboran las palabras de la última ministra del PP en la cartera exterior:

> (…) 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*. (…) únicamente teniendo una política de inmigración integrada en la Unión Europea (…) que abarque desde la *cooperación al desarrollo* hasta la integración del inmigrante (…), sólo así podremos *canalizar* esta situación de flujos de inmigración que en estos momentos tiene unos *aspectos tan negativos* (Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, Diario de Sesiones del Senado, N° 416, 2003, p. 27, énfasis añadido).

La alineación de España con la UE y la injerencia que ésta ejercía sobre los Estados miembros eran explícitas. La europeización de la política migratoria española era presentada por la ministra de Asuntos Exteriores española como un logro político, una introyección que subrayaba un sentido de pertenencia al espacio europeo.

El codesarrollo como componente de la política migratoria comunitaria se incluiría en las propuestas que continuarían con la gestión del PSOE y que España dirigiría hacia Ecuador. Ya en la plataforma electoral presentada por el PSOE para las elecciones generales 2004, se prometía trabajar en pos del codesarrollo relacionándolo con el retorno:

> Un Gobierno socialista promoverá proyectos de codesarrollo en los países de origen de la inmigración así como la *formación* de *agentes de transformación*, es decir, de personas inmigradas que, previa formación, *volverán* a sus respectivos países originarios y trabajarán allí en el ámbito del desarrollo de proyectos (PSOE, Programa electoral, 2004, p. 16, énfasis añadido).

Con la victoria electoral, el PSOE buscó "(…) dar un cambio completo al paradigma de cooperación al desarrollo. (…) en ese cambio de paradigma, todo lo que sonaba nuevo fue importado", a lo que se sumaba que "se estaba discutiendo al mismo tiempo nuevas formas (…) adicionales de financiación internacional" y es allí donde entraba el codesarrollo, explicaba una autoridad de la AECI de aquel entonces (Entrevista 15, 2017). Esto implicó que en España buscaran distanciarse de las experiencias francesas y comenzaran a realizar en esos años sus primeros proyectos en la materia entre países Sur-Sur (Costa Rica-Nicaragua) y países Norte-Sur (España-Ecuador), como profundizaremos más adelante.

Reflejando el interés político por el codesarrollo, apenas iniciada la VIII legislatura de España se presentó una proposición de Ley titulada "Vinculación de la política de cooperación internacional

para el desarrollo con la política de inmigración"[358], que quería reformar la Ley de cooperación internacional para el desarrollo, de 1998, para incorporar esa mirada. Esa propuesta partía de considerar que ese nexo existía en la escena internacional y europea pero "en la práctica" había tenido "una concreción real escasa" en España y se debía "superar (…) la falsa idea que el incremento de la ayuda al desarrollo equivale a la disminución del flujo migratorio" (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 32-1, 2004, p. 2). La migración se interpretaba como un factor de desarrollo que involucraba cuestiones materiales, como las remesas, e inmateriales, como los cambios sociales y culturales posibles en origen gracias a las propias personas inmigradas. En ese encuadre, una de las modificaciones normativas consistía en añadir al codesarrollo como nuevo instrumento formal de la cooperación española, entendiéndolo como:

> (…) el *conjunto de acciones* que, impulsadas por las administraciones públicas, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo u otras organizaciones y asociaciones de carácter social, *pretendan vincular las comunidades de inmigrados residentes en España con el desarrollo social y económico de sus países de origen*, como mecanismo para favorecer el desarrollo humano de sus sociedades de origen y *favorecer nuevas relaciones de esta con la sociedad de acogida* (Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 32-1, 2004, p. 3).

Esta propuesta política contemplaba actores oficiales y no oficiales, además de ser más amplia conceptualmente que el codesarrollo esbozado en el programa GRECO que acababa de finalizar. Se establecía al codesarrollo como una herramienta relacional entre los territorios de origen y destino. Otra innovación recaía en incluir a los países de origen migratorio entre las prioridades geográficas de la cooperación española. Estas modificaciones, según se argumentó en su debate, pretendían vincular positivamente la cooperación al desarrollo y la migración, lejos del cariz negativo en el que se habían situado dentro del ámbito comunitario y español precedente. Pero esta visión "positiva" estaba lejos de perder su carácter utilitario: "(…) va a ser necesario fundamentar estas políticas en la responsabilidad de las personas inmigradas en la situación de sus países de origen y también en la aportación de nuestra sociedad" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2004, p. 2518). Con ello, el Estado se difuminaba del primer plano de responsabilidad y les dejaba a las/os migrantes el rol de *pívot* de los resultados de la cooperación al desarrollo. Aunque esta proposición de Ley nunca llegó a concretarse, sí fue una expresión de las ideas sobre la instrumentalización de la migración en las cuestiones de tinte estructural de las que se ocupaba la cooperación al desarrollo.

Durante esta gestión del PSOE, la noción de codesarrollo fue redefinida, resaltando sus cualidades ligadas al desarrollo sobre aquellas que lo emparentaban con el control migratorio, haciendo que el codesarrollo se incluyese en los lineamientos de la política española de

[358] Presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

cooperación que figuraban en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) (Aubarell y Aragall, 20005; Panizzon, Hazán y Plaza, 2015). En la administración central, el codesarrollo pasó de la órbita del Ministerio del Interior, donde se afincaba el programa GRECO, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que desde 2007 se adscribiría a esa cartera[359].

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, dentro de la cartera exterior, trató de zanjar las variadas interpretaciones sobre el significado del codesarrollo convocando a un grupo de trabajo[360], en 2005, para acordar sus límites conceptuales y su ámbito de actuación. Esas discusiones dieron por fruto el "Documento de Consenso sobre Codesarrollo" que fue destacado por varios estudios (por ejemplo, Giménez Romero, et al, 2006; Sánchez Alcázar y Vivo Molina, 2009; Lacomba-Vázquez y Cloquell-Lozano, 2017). Ese texto consideró los debates producidos dentro de la UE, a partir del Consejo de Tampere de 1999, y valoró como positivo el liderazgo que España pudiere "ejercer (…) en el diseño y ejecución de las líneas maestras de las futuras iniciativas de codesarrollo en la UE y otros marcos internacionales" (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005a, p. 7).

A pesar de que era su misión, el grupo no llegó a dar una definición de codesarrollo porque concluyó que aun estaba en fase experimental desde el punto de vista teórico y práctico; pero sí delineó que su objeto era "potenciar el desarrollo humano y la integración en un contexto de bienestar" (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005a: 8). Además, caracterizaron al codesarrollo (1) entre la política de cooperación y la de migración, (2) dentro del espacio transnacional en el que se movían las migraciones, (3) donde los proyectos trabajaban en al menos dos áreas de actuación, (4) en el que participaban una multiplicidad de actores, entre los cuales los migrantes tenían una "posición fundamental como sujetos transferentes de recursos materiales e inmateriales", lo que imponía un trabajo en red y de coordinación de los mismos; (5) donde las acciones integradas y simultáneas dadas en el espacio trasnacional se articulaban a través de la retroalimentación de los procesos, aspirando a incidir en origen, (6) y donde el flujo de intercambios trasnacionales era bidireccional y contemplaba personas, capitales, bienes, servicios e intangibles (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005a, p. 8).

[359] Cambiando su nombre a AECID.

[360] Integrado por los siguientes actores públicos y privados: Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Españolas, Federación de Asociaciones de Derechos Humanos de España (FEADH), Confederación Española de Empresas de Economía Social (CEPES), Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CC.OO), Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (SEIE-MTAS), Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda (SEE-MEH), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (SECI-MAEC).

El “Documento de Consenso sobre Codesarrollo” entretejía un nexo entre integración-codesarrollo, o sea entre lugares de destino y origen, sosteniendo que: “el migrante podrá aprovechar todas sus capacidades como agente de desarrollo en la medida en que su integración se haya logrado. Del mismo modo, la implicación de los migrantes en proyectos de codesarrollo facilita su integración” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005a: 9). También se establecía una relación entre codesarrollo-retorno voluntario que había recibido atención desde 2001. Se dejaba claro que el regreso voluntario era “(…) una de las vías —ni mucho menos la única ni la más importante— para que los migrantes aporten su conocimiento, formación y recursos humanos y materiales a su localidad de origen, complementando los recursos y capacidades locales” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005a, p. 11).

El codesarrollo a partir del Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) y del “Documento de Consenso sobre Codesarrollo” (2005) fue incluido en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) [361] 2006, 2007 y 2008 y en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, 2007-2010, aprobado en 2007 por el Consejo de ministros. Esto refleja que en instrumentos externos de cooperación internacional, como en aquellos internos focalizados en la integración, se concibió que el codesarrollo congeniaba con la migración. En los documentos de programas y planes, el “aporte” que podían hacer los migrantes era de tipo material e inmaterial, pero no se relacionaba abiertamente con sus remesas. En cambio, en la voz de algunos funcionarios del PSOE a veces sí se hacía esta ilación directamente:

> (…) las remesas de los inmigrantes (…) son sin lugar a dudas un buen potencial para que podamos ayudarles a crear riqueza en sus países, empresas pequeñas y medianas que puedan dar ocupación a otros trabajadores (…). Las remesas de los trabajadores son producto del sudor de la frente de los que vienen a nuestro país. Por tanto debemos tener cuidado con los criterios que quieran establecer los propios trabajadores. Asimismo tenemos que tener en cuenta, a la hora de poner encima de la mesa la política de codesarrollo, la necesidad de que (…) no sea la excusa (…) para derivar el objetivo claro de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que está en la lucha contra la pobreza en los países más pobres (Comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional para el desarrollo, Leire Pajín Iraola, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 44, 2004, p. 22).
>
> En relación con las remesas de los latinoamericanos en España (…), parece ser que el año pasado se transfirieron (…) mucho más que toda la ayuda al desarrollo. (…) Muchos

[361] Vallés Marugán (2021) resalta que el codesarrollo se había incluido por primera vez en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2004. Y Pinyol-Jiménez (2019c) aporta que el codesarrollo fue la única referencia ligada a las migraciones en esos planes españoles hasta 2013. Para consultar los PACI mencionados ver Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006, 2007b, 2008c).

> de esos recursos de los inmigrantes pueden beneficiar a programas de desarrollo de los países de origen. (…) Por eso la oportunidad (…) de elaborar un programa y una política de codesarrollo, por muy complejo que pueda ser, merece la pena hacerla (Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 788, 2007, p. 26).

Estas afirmaciones hechas para informar sobre la cooperación española echaban luz sobre el modo en las instituciones se percibían como intermediarias de los recursos privados migrantes en el marco del codesarrollo. Las personas migrantes se interpretaban como un nuevo actor descentralizado de las políticas de cooperación, entendidas como políticas sociales, en España. Presentadas como "agentes de transformación" aportarían con su trabajo en el codesarrollo dentro de sus países de origen, esperando que esto incidiese en cuestiones estructurales de desarrollo, según lo marcaba el entonces presidente del gobierno:

> (…) la inmigración actual es un instrumento fundamental como lo fue, en su momento, la emigración española para el avance de España. Para nosotros la idea del codesarrollo no es ya una noción teórica, sino una necesidad diaria en la que avanzar para dar respuesta a largo plazo a las mismas raíces de la inmigración económica (Rodríguez Zapatero, 2008, p. 51).

Así como se ligaba la emigración y la inmigración con el desarrollo, y su nexo como paliativo para las causas económicas estructurales, el codesarrollo se proyectaba como parte de la agenda de España con la UE:

> Y diálogo y acuerdo en el seno de la Unión Europea. Porque *la política de inmigración se hace*, y se debe hacer, *desde cada país*, con atención a la realidad propia y diferenciada de cada uno. Pero debe apoyarse y construirse, avanzando también en un *enfoque común de todos los países europeos* (…). Por ello, también creo que (…) el impulso de una política europea de inmigración de carácter global, que aglutine las perspectivas de *integración y codesarrollo* de los países de origen, es otro de los elementos fundamentales que *todo gobierno de España*, independientemente de su color, *debe seguir asumiendo en el futuro* (Rodríguez Zapatero, 2008, p. 51, énfasis añadido).

Aunque el codesarrollo ingresó en el ámbito político de la UE y después en el de España, en esta última sus límites conceptuales y prácticos fueron objeto de disputa a nivel administrativo central entre las diferentes carteras encargadas de operativizarlo por medio de programas y planes. Tal como se verá en los próximos acápites, los proyectos pilotos españoles llevados adelante en Ecuador no quedaron exentos de estas controversias.

3. Transformaciones en la cooperación al desarrollo: el codesarrollo como componente bilateral hispano-ecuatoriano

Hasta que la migración y el desarrollo, luego la migración y la cooperación al desarrollo y posteriormente el codesarrollo formasen parte de la agenda exterior entre España y Ecuador, la cooperación como categoría clásica conformó un sector importante de las relaciones hispano-ecuatorianas. Su puntapié fue la firma del Convenio básico de Cooperación Técnica y Científica en 1971 y el establecimiento de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana a partir de 1973. Cuando España dejó de recibir ayuda al desarrollo a comienzos de la década de los ochenta, reforzó su institucionalidad y su cooperación exterior (Embajada de España en Ecuador/AECID, 2013). La agenda bilateral de cooperación con Ecuador se ocupó de: la lucha contra la pobreza, proyectos educativos y culturales, apoyo a zonas vulnerables, la deuda externa ecuatoriana, ayuda humanitaria para fenómenos climáticos y financiación para la restauración y revalorización del patrimonio, principalmente.

Con el paso del tiempo, la cooperación al desarrollo española se ha ido nutriendo de actores variados que han ido tomando parte. A la administración central se le sumaron comunidades Autónomas y gobiernos locales. Ello enfatizó el carácter cada vez más descentralizado de la cooperación, que desde finales de la década del noventa incorporó a las ONG en su entramado (Embajada de España en Ecuador/AECID, 2013). De la mano del codesarrollo también se quiso postular a los sujetos migrantes como eslabón de la cooperación dándoles un rol dentro de los proyectos de desarrollo.

La migración figuró como asunto en el I Plan Director de la Cooperación Española que, desde 2001, cada cuatro años planifica los objetivos y prioridades del sector y las áreas geográficas a cubrir. El Plan se enmarcaba jurídicamente en la Ley 23/1998 de cooperación internacional creadora también de la AECI, principal organismo ejecutor. Antes que el codesarrollo incursionase, ya en el año 2000, el entonces funcionario encargado del área en la cartera exterior definió a la inmigración como tema prioritario para seleccionar los países destinatarios de fondos para el desarrollo:

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

En ese momento histórico Marruecos y Ecuador —en ese orden— eran los principales emisores de población migrante hacia España, razón que explicaba esa mención en primera fila. A finales de ese año, el Secretario General de la AECI vinculaba explícitamente el uso de la cooperación al desarrollo con el propósito de fijar la población en origen, en alineación con otros instrumentos de ordenación o control migratorio:

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

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

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

Alrededor del nuevo siglo, la migración ecuatoriana se configuró como tópico de interés bilateral. Con ella, Ecuador pasó al primer plano de la cooperación española en Sudamérica. Entre 2001 y 2008, según consta en los Planes Directores de la Cooperación Española que guían los objetivos del sector, Ecuador se transformó en un país prioritario, parte del grupo de “países-programa”. La denominación de prioridad se traducía en una mayor concentración de fondos para el desarrollo para esas áreas geográficas y/o sectoriales. Fue en ese periodo que España

adoptó al codesarrollo como una idea maleable que condensaba las distintas posiciones sobre migración y desarrollo que circulaban en los escenarios internacionales y de la UE. Y aplicó el codesarrollo como herramienta de gestión migratoria, de cooperación al desarrollo y de integración (Vallés Marugán, 2021).

A continuación, se analizará de qué modo España reconfiguró algunos instrumentos de cooperación con Ecuador, como los microcréditos y el canje de la deuda externa, para atender también a los flujos migratorios ecuatorianos. Las remesas no fueron centrales como interés compartido hasta que las narrativas políticas del codesarrollo incorporaron a las personas migrantes y sus recursos pasaron a ser leídos como fuentes de desarrollo para los Estados de origen y destino. Durante el periodo estudiado, el codesarrollo en sí mismo no tuvo una definición precisa y unánime para todo el arco de instituciones españolas involucradas, lo que generó dificultades en su puesta en práctica, como veremos en las últimas páginas de este capítulo al indagar en el caso del proyecto hispano-ecuatoriano sobre Cañar-Murcia.

3.1 Cooperación política y técnica con fines de control migratorio

España contribuyó a incorporar el nexo entre las migraciones y el desarrollo en las políticas de cooperación de la UE, en línea con el "enfoque global" comunitario (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c) impulsado desde 2005. Ese año, un órgano consultivo adscripto a la cartera exterior española[362] promovió crear un marcador de migración y desarrollo en los reportes para dar seguimiento a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dedicada a estos temas. No fue sino hasta 2008 que se utilizó por primera vez, revelando que ese año se dedicó un 1,01% (33.304.268 euros) de la AOD bilateral bruta española a proyectos relativos a la migración y el desarrollo, que fueron repartidos mayoritariamente en África (44%) y América Latina (25%) (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009). Estos datos corroboran que si bien para España la región latinoamericana representaba un interés secundario en cuanto a invertir recursos para impactar sobre las migraciones, en ningún modo era desdeñable.

A nivel estatal, la cooperación española en el campo de la migración y el desarrollo se dedicó a tres ámbitos definidos como (1) *estrategias de desarrollo*, (2) *políticas públicas migratorias* y (3) *codesarrollo*. Estos tres ejes, descriptos así en un documento de 2008, englobaban las estrategias externas que España siguió con mayor o menor ahínco en los países de interés migratorio. Al delinear *estrategias de desarrollo* se buscaba incidir en las "causas profundas de los flujos migratorios generando expectativas de vida digna en los países de origen" (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c: 69). Al apoyar el diseño y la puesta en práctica de *políticas públicas migratorias*[363] en países de origen, tránsito y destino migratorio, se

[362] El Grupo de Migraciones y Desarrollo del Consejo de Cooperación al Desarrollo.
[363] Aunque se pueden rastrear algunos resultados en América Latina (ver Santi, 2022), la contribución más destacable fue el apoyo español y francés a la puesta en marcha en Malí del primero de los centros de

perseguía maximizar efectos positivos y aminorar consecuencias negativas del desarrollo a través de la facilitación de asistencia técnica y financiera para ayudar a los Estados a crear o mejorar sus capacidades, si así lo requerían, destacando la responsabilidad conjunta sobre el fenómeno (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c: 69). Estas políticas debían ser de largo plazo, integrar las estrategias o planes nacionales de desarrollo, e integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por países desarrollados y organismos internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c: 69). El campo del *codesarrollo*, en el que se ahondará más adelante, apuntaba a implicar a los colectivos migrantes en España y trabajar en el impacto de sus remesas en origen a través de proyectos piloto en países seleccionados, como Ecuador.

Las herramientas españolas de cooperación como los microcréditos, el canje de la deuda externa, las remesas y el codesarrollo, se analizarán en adelante desagregadas para poder profundizar sobre cada una de ellas, aunque a menudo se encuentran entrelazadas en los discursos políticos y las estrategias oficiales, como si se tratase de una suerte de paquete de medidas para abordar la dimensión predefinida de migración y desarrollo en la política exterior española hacia Ecuador.

3.1.1 Microcréditos y canje de la deuda externa

Desde el primer Plan director de la cooperación española 2001-2004 se preveía que las estrategias de cooperación incluyesen posibles soluciones al fenómeno migratorio en origen y se distinguía a Ecuador como uno de los países-programa prioritarios (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000). Una de las acciones de cooperación previstas en el Plan era conceder microcréditos[364] a la población de los países de origen de la migración, un compromiso que ya había sido pactado durante la visita oficial de Aznar a Ecuador en 1999, momento en que se rubricó la "Carta de Entendimiento para la Ejecución de un Programa de Microcrédito en Ecuador".

El Programa español de microfinanzas en Ecuador comenzó a funcionar en 2001, mediante acuerdos de la AECI con instituciones españolas y bancos ecuatorianos. El financiamiento provenía del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) de España. El objetivo del programa era fomentar una relación a largo plazo entre las entidades financieras y las/os microempresarias/os ecuatorianas/os para facilitar líneas de créditos. Entre 2001 y 2004, España otorgó más de 25 millones de euros a los bancos ecuatorianos que se tradujeron en más de 50

información y gestión de la migración, creados por la UE en África, que debían cumplir el rol de ser el embrión de estas políticas públicas migratorias de financiación europea pero de titularidad y gestión africanas (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008c).

[364] Los microcréditos ya se encontraban contemplados dentro de la Ley de cooperación española de 1998 y luego fueron delimitados por el Real Decreto 24/2000 y el Real Decreto 741/2003, ambos regulatorios del Fondo para la Concesión de Microcréditos en proyectos de desarrollo social básico en el exterior.

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

Aunque la decisión de instaurar el programa español de microcréditos con Ecuador fue anterior al incremento de los flujos migratorios ecuatorianos hacia España, en el momento de su ejecución la migración ya era un tema central en la agenda bilateral. Los microcréditos pasaron a integrar la lista de herramientas para la promoción del desarrollo que se reconvirtieron en medidas de control migratorio, al menos durante su primera etapa. El gobierno español del PP consideró a los microcréditos como una medida de codesarrollo[365], incorporándolos dentro de ese apartado en el programa GRECO de 2001, como incentivo para facilitar el retorno de las/os inmigrantes a sus países de origen. Un funcionario español describía esta complementariedad:

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

Esta cita se apresta para observar cómo España enlazaba los microcréditos con la salida del país de inmigración. Esta fórmula se puede encuadrar en términos de Sayad (2000, p. 30) como una "incitación al retorno" que si es insistente corre el riesgo de ser concebida y entendida por lo que objetivamente es: una "expulsión mal camuflada". En la misma tónica, la combinación de los términos "formación" (asunto que implica un mayor arraigo en la sociedad de destino, su economía e instituciones) y "retorno" constituye una especie de contradicción formal y lleva a que el país de emigración e inmigración se interesen de forma diferente en esta asociación de palabras, siendo el país de origen proclive a focalizar en la "formación", sin cuestionar las condiciones o sus efectos, y el país de destino a visualizar el "retorno" como prioridad,

[365] Como muestra Cortés Maisonave (2010), el modelo francés de codesarrollo presentado por Sami Naïr también incorporaba el diseño de un sistema de microcréditos.

expresando en ello una atención diferenciada de acuerdo con sus realidades (Sayad, 1984, p. 18). Los microcréditos pueden considerarse una medida de codesarrollo que sirvió de antesala para el diseño de planes que pondrían la migración de retorno y, como dice Clavijo Padilla (2014), el utilitarismo del trabajo migrante al servicio del desarrollo estatal. Al interés español por promover el codesarrollo y los microcréditos se unía la instrumentalización del ahorro del migrante:

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

Esta declaración es un ejemplo de cómo en los discursos políticos españoles, tanto de la gestión de gobierno del PP como de la subsiguiente del PSOE, las referencias a la migración en las políticas de desarrollo recurrentemente amarraban las categorías de microcréditos y remesas. Estas distintas herramientas eran funcionales a reconducir el capital y ahorro migrante en inversiones en las comunidades de origen. En tal sentido, el punto sobre codesarrollo del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 también apelaba a los microcréditos para dar apoyo económico y empresarial a las personas migrantes, orientándolas en iniciativas socioproductivas en origen, todas acciones enmarcadas en un modelo de “retorno digno y sostenible” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005c: 171). Ese documento hacía hincapié en ampliar el sector privado para lograr impactos en el desarrollo local y en las migraciones diciendo:

> El *desarrollo del sector privado compromete* también *más activamente a los individuos* en los procesos de producción y de decisión (…), generando una *pluralidad de formas de emprender*. Especialmente esto es importante en el *desarrollo local*, donde el *emprendedor (colectivo o individual)* desarrolla actividad económica *desde los propios recursos*, *evitando* con ello *innecesarios y dolorosos flujos migratorios* (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005c, p. 156, énfasis añadido).

Esta mención al compromiso emprendedor de las personas de los países receptores de cooperación española se veía como una posibilidad de autogeneración de medios de vida y de sustento económico, pero además como una opción para no emigrar. Pese a que la gestión del PSOE se distanció declarativamente de las propuestas del PP que ligaban el codesarrollo sólo con el retorno, se aprecia que ese nexo seguía latente aunque no siempre en un primer plano. Entre 2005 y 2008, el aporte español a los microcréditos en Ecuador a través del FCM sumó 22.987.549 euros (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

Durante el periodo analizado en este trabajo, el FCM en Ecuador mantuvo una consonancia básica con los contenidos estratégicos de la cooperación española, pero con limitaciones importantes en el enfoque, que privilegió únicamente operaciones financieras. Esto pese a que el documento de estrategia país plasmaba una visión de las microfinanzas como motor del desarrollo de la población más desfavorecida y afectada por la migración, planteando sinergias con otros instrumentos de ayuda y actores (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008b). En una evaluación parcial sobre los resultados del FCM en Ecuador —tomando sólo los casos del CREDIFE y el Banco Solidario— se concluyó que el diagnóstico y el diseño para ponerlos en marcha se realizó en momentos muy distintos, desvinculando las necesidades identificadas de las estrategias propuestas, y tampoco se tuvo en cuenta la política nacional del país receptor de microcréditos (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008b). Para diseñar las operaciones se omitió el trabajo acumulado de las ONGD españolas en el sector microfinanciero de Ecuador y, por falta de coordinación, no se produjeron esfuerzos para enlazar el FCM con programas de codesarrollo en los que estos actores civiles y la AECI actuaban, aun resaltando oficialmente que “dada la magnitud de la inmigración ecuatoriana en España, el apoyo a las microfinanzas en Ecuador se vincula cada vez más con el codesarrollo, especialmente el uso productivo de las remesas” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008b: 78). Microfinanzas, remesas y codesarrollo eran el entramado del nexo “migración y desarrollo” propuesto por las instituciones estatales españolas para hacer frente a los desplazamientos poblacionales ecuatorianos como parte de su acción exterior.

El incentivo al retorno estuvo presente indirectamente en distintas argumentaciones para sustentar las iniciativas de microcréditos, pero no fue sino hasta la crisis económica y financiera de 2008 que se hizo explícito en el discurso del entonces presidente del gobierno como un tema pendiente de la gestión precedente y urgente de la agenda migratoria:

> Tendremos, en fin, que *promover fórmulas nuevas* que *incentiven a los inmigrantes* que puedan perder su trabajo a *volver a su país* para desarrollar allí *definitivamente* su vida. La capitalización de la prestación de desempleo que hayan generado o la concesión de *microcréditos son vías a explorar* por el Gobierno con carácter inmediato (Discurso de investidura, Rodríguez Zapatero, 2008).

Estas propuestas coincidían con el clima político que se vivía en Ecuador durante el gobierno de Correa, que se había fijado la meta de hacer realidad el retorno de la población ecuatoriana emigrada y capitalizar su experiencia para contribuir al desarrollo nacional. Esto se condice con políticas lanzadas como el "Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible" en 2008, que recomendaba consolidar un programa de incentivos y orientación para que las personas migrantes ecuatorianas realicen inversiones sociales y productivas. Con la misma sintonía, se barajó la idea de crear un Banco del Migrante que condensase las necesidades financieras y de inversión de la población migrante y sus familias en Ecuador, pero únicamente se concretó de forma parcial y limitada, en 2009, como Fideicomiso Banca Migrante que extendió sólo una línea de créditos (Escudero, 2017).

Otro resultado de la cooperación hispano-ecuatoriana fue sellar un Programa de conversión de deuda, en marzo de 2005. La lectura de esta medida se enmarca en propuestas hechas en el foro internacional por Rodríguez Zapatero para intercambiar deuda externa por educación[366]. Ya desde el año 2000, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Heinz Moeller Freile, había puesto sobre la mesa la solicitud a España e Italia de una reducción de la deuda externa de su país (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008a).

Para el 2005, Ecuador debía 400 millones de dólares a España, país que era uno de sus principales acreedores (Lara, 2007). Durante un viaje oficial a Ecuador, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional del gobierno del PSOE, Leire Pajín, firmó el acuerdo con el que España le condonó 50 millones de dólares a Ecuador para dedicar esos montos —durante los siguientes 17 años[367]— a proyectos de desarrollo económico y social localizados preferentemente en zonas vulnerables y/o afectadas por la migración[368].

Este programa se ejecutó en cuatro fases guiado por un Comité Binacional[369] y durante su primera etapa —que abarca el recorte de esta tesis— desenvolvió 22 proyectos dedicados al ámbito educativo. Uno de esos proyectos llamado "Aplicación y concreción de la propuesta de educación integral de calidad para sectores empobrecidos del país"[370], concretado entre 2007 y 2011 por la ONG Entreculturas, Fe y Alegría, alcanzó a 56 centros educativos dispersos en la mayor parte del territorio ecuatoriano[371] e impactó en 4.000 familias ecuatorianas en situación de

[366] Esta postura española fue promovida en la Cumbre contra el hambre y la pobreza, de 2004, las XIV y XV Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno de 2004 y 2005.
[367] Los proyectos finalizaron en 2022.
[368] Esa deuda provenía de préstamos otorgados por España mediante el extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana *et. al.*, 2022).
[369] Integrado por dos representantes de cada país y apoyado por un Comité Técnico.
[370] Insumió 1.613.848,58 dólares del canje de deuda.
[371] En ciudades de las provincias: Guayas, Azuay, Manabí, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Francisco de Orellana, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Santa Elena (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana *et. al.*, 2022).

maltrato, refugio y/o migración (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana *et. al.*, 2022).

Un diplomático ecuatoriano dedicado al campo de la cooperación mencionaba que además de España, Ecuador mantuvo canjes de deuda con Alemania, Italia, Noruega y notaba que esta modalidad surgió "ante la dificultad de conseguir recursos financieros adicionales para la cooperación, [entonces] dicen utilicemos la propia deuda para canjearla por proyectos de cooperación" (Entrevista 5, 2009). Desde el discurso político ecuatoriano, ya el presidente Gutiérrez en 2003 y luego el presidente Correa en 2006 hablaban sobre la "deuda social" que se arrastraba a causa de las crisis económicas, por lo que el canje español que priorizaba inversiones en los sectores educativos y energéticos fue bien recibido. La visión española sobre el canje apuntaba más hacia atender lo estructural del vínculo entre pobreza y cooperación en América Latina:

> El sobreendeudamiento de un territorio impide la salida de la pobreza de sus habitantes porque en tales situaciones los gobiernos de los países deudores están obligados a hacer ajustes presupuestarios que, de inmediato, reducen el gasto social. Es lo que ocurre en países de América Latina, cuyos índices de desigualdad y pobreza la hacen prioritaria para la cooperación española (…). Así, durante el año 2005 España ha firmado acuerdos [de canje de deuda] con Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador, y está haciéndolo con Bolivia, Perú y Guatemala, lo que supondrá un monto de más de 360 millones de dólares (Rodríguez Zapatero, 2006, p. 10).

Vistos de manera global, estos canjes de deuda tenían que ver más con la agenda clásica de cooperación española. Sin más, la incorporación de las migraciones en el canje de deuda externa entre Ecuador y España era un fuerte indicador de lo transversal que resultaba este tópico en la política exterior bilateral. Posteriormente, España agregó oficialmente a la inmigración como interés a la hora de reconvertir la deuda externa, relación que quedó anudada en la sanción de la Ley 38/2006, que proporcionaba un marco legal para gestionar la deuda externa y vincularla con el desarrollo. La efectividad de esta idea política ya se había probado en un pequeño grupo de países de América Latina, entre ellos Ecuador.

3.1.2 Remesas

Las remesas ecuatorianas se incrementaron 553% entre 1995 y 2009, pasando de 382 billones de dólares a 2.495 billones en esos años, cuyos picos se dieron en 1999 y 2005 (Jara-Alba y López-Guzmán, 2015). El crecimiento en este lapso se vio acompañado por las oleadas de emigración apuntaladas especialmente por la crisis económica ecuatoriana de 1999, que encontró a España como un nuevo destino para la población de Ecuador. Aunque las remesas no van directamente al Estado, indirectamente éste dispone de un recurso para aminorar las

presiones sociales, y en Ecuador esos recursos privados contribuyeron a reducir los efectos más agudos de la crisis, sosteniendo la economía, financiando la dolarización y reduciendo los índices de pobreza (Acosta, 2005). Más allá de la cuestión cuantitativa, en esta sección se dará cuenta del peso político de las remesas en la relación bilateral hispano-ecuatoriana. La concepción del migrante como fuente de recursos se expresaba en los discursos políticos de los Estados de inmigración y emigración que se reproducían en documentos elaborados por la UE, España y Ecuador[372].

Durante la visita del alcalde de Quito a España, en mayo de 2001, se informó a las asociaciones de ecuatorianos en ese país y a empresas españolas acerca de las posibilidades de inversión en las obras de recuperación del centro histórico de la capital ecuatoriana financiadas por el país ibérico, presentadas "(…) como una alternativa para nuestros compatriotas de invertir sus ahorros de manera productiva en Ecuador" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001, p. 50).

En 2001 el gobierno ecuatoriano preparó el "Fondo de ayuda, ahorro e inversión" para los migrantes ecuatorianos y sus familias, como resultado del acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo sobre Migración[373]. Un funcionario negociador de esa medida explicaba que con ello se intentó reemplazar los créditos informales usurarios que las/os ecuatorianas/os adquirían para poder migrar y que luego devolvían —por intermedio de sus familias— con parte del dinero de sus remesas, dejando a veces bienes como garantía de pago en el país andino (Entrevista 8, 2015). Entre los puntos principales oficiales del Fondo de ayuda, ahorro e inversión figuraba atender las deudas contraídas por las/os migrantes y sus familias; la puesta en marcha de un sistema de ahorro para la inversión productiva en Ecuador; la promoción de esta inversión en los lugares de origen de las/os migrantes; y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas. Todo ello se iniciaría en 2002 y tendría un presupuesto de 5 millones de dólares (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Pero como se demoró la constitución del directorio[374] que debía administrar el Fondo y luego no se convocó a reuniones, su presupuesto no pudo ejecutarse. Aun así, su existencia demostraba una compatibilidad entre las acciones políticas impulsadas desde Ecuador y desde España.

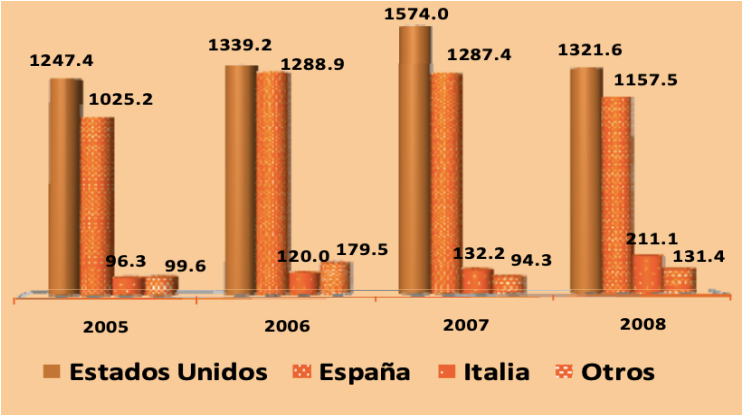
A la par de estas cuestiones bilaterales, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la UE elaboró tres informes en 2004, 2005 y 2007 para recabar información sobre las remesas desde los países miembros hacia los terceros países (Hernando Echevarría y

[372] Esta forma de construir al migrante coincide con el caso colombiano como demuestra el trabajo de Clavijo Padilla (2014).
[373] Fue parte del mecanismo de negociación temporal con actores sociales que estableció el gobierno ecuatoriano tras el levantamiento indígena de 2001.
[374] Integrado por delegados de Presidencia, Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores y dos asociaciones de migrantes ecuatorianos (Rumiñahui y la Cámara Mundial de Migrantes).

Zabala Utrillas, 2008, p. 1141). En contemporáneo, una medida internacional en la que tangencialmente se incorporaron las migraciones por tracción de España fue la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), de 2004, con la que se pretendía complementar la AOD con alternativas de financiación para acercar a los países del Sur Global a las metas de los Objetivos del Milenio. España fue una de las impulsoras junto con Brasil, Chile, Francia y el Secretario General de la ONU (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007a, p. 87). La propuesta española en la IHP fue conjugar la cooperación al desarrollo, el combate de la pobreza y las remesas, planteando aprovechar esos flujos privados migrantes como un elemento de contribución al desarrollo en los países de origen. En esos años, las remesas enviadas por ecuatorianas/os desde España representaban el segundo ingreso por país de procedencia luego de Estados Unidos (ver las segundas columnas del Gráfico 12).

Gráfico 12

Remesas recibidas en Ecuador por país de procedencia en millones de dólares (2005-2008)



Nota. Banco Central del Ecuador (2008).

Coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, desde 2005, la IHP se abrió a comentarios de variados actores[375] entre los cuales estaban las asociaciones migrantes y las embajadas españolas sitas en los principales países de emigración hacia España (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008). Gracias a ello se forjó un documento de trabajo que intentaba vincular los sistemas financieros españoles y de países receptores de remesas y crear alianzas público-privadas con asociaciones de migrantes, de cooperación y otros interesados para llevar a cabo proyectos de desarrollo (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008). España lideró acciones en la IPH a partir de estos proyectos piloto que comenzaron a

[375] También participaron el Ministerio de Economía y Hacienda español, el Banco de España, actores académicos, entidades financieras y organizaciones internacionales (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008).

diagramarse desde 2006. Con estas palabras lo explicaba un funcionario de la misión permanente de España en la ONU:

> (…) España, a la luz de la experiencia (…) por su propia condición de *receptor de remesas* durante muchos años, se ha propuesto identificar medidas que contribuyan a incrementar el *impacto de las remesas como herramienta de desarrollo*. Estas medidas se concretarán en un *proyecto piloto* (…) en *países de origen de las comunidades de inmigrantes más numerosas en España*, como *Ecuador* y Marruecos, con la pretensión de que esas experiencias puedan trasladarse a otros países en el contexto de la IHP (Intervención del encargado de negocios de España, Iñigo de Palacio España, Naciones Unidas, 2006, p. 3, énfasis añadido).

Además de Ecuador y Marruecos, otros proyectos pilotos se establecieron en Senegal y Colombia, coincidiendo geográficamente adrede con las acciones de codesarrollo para entretejer ambas herramientas de cooperación. Para impulsar el desarrollo por medio de las remesas en los países de origen migratorio, se establecieron alianzas mixtas entre actores comunitarios, financieros, ONG, asociaciones, etc. Como narraban entonces funcionarias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de la cartera exterior española:

> para la identificación de las asociaciones que condujeran los proyectos piloto se contó con la ayuda de un experto, conocedor de la realidad migrante, y en la selección influyeron una serie de criterios (experiencia de las asociaciones con migración, volumen de inmigración en España, coherencia con el Plan Estratégico [de] Cooperación Española […]) (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008, p. 1150).

El desarrollo español de la IHP con foco en las remesas coincidía temporalmente con la atención del tema en la UE. Este interés se sustanció en 2006, cuando Eurostat —la oficina de estadística comunitaria— organizó una reunión acerca de métodos y compilación de datos sobre remesas y luego comenzó a integrar el "Grupo de Luxemburgo" sobre remesas donde participaba un representante del Banco de España (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008, p. 1137). Para tener una idea orientadora, por ejemplo, el 69%[376] de las remesas que se transfirieron en 2006 desde España tuvieron como destino Latinoamérica, siendo Colombia el primer país receptor, con el 19,7% de ese total, seguido por Ecuador con el 17% y Bolivia con el 10,8% (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008, p. 1133). El dinero enviado por las/os migrantes de Ecuador desde el extranjero se convirtió, en la primera década de este siglo, en la fuente de ingresos más importante para el país andino después del petróleo (European Commission, 2002a; Comisión Europea, 2007c; Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007). Un dato ilustrativo es que Ecuador, solo durante el año 2005, recibió 24 veces más

[376] Equivalente a 5.889 millones de euros (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008).

recursos desde España en concepto de remesas que de cooperación internacional (Gómez Gil, 2009).

Aunque la mayoría de los documentos y discursos públicos de funcionarias/os de gobierno españoles resaltaban el carácter privado de las remesas (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005b, 2006, 2008c y 2008d), el usufructo estatal residía en proyectar una política para determinar los márgenes de un gasto "correcto" de esos flujos económicos, entendiendo por ello que fuese acorde a los objetivos de la cooperación española y en correspondencia con las necesidades de gasto social del gobierno ecuatoriano. Las remesas para la sobrevivencia no se multiplicaban y esto no era comprendido por los países de origen y de destino migratorio. Por el lado de España se alzaba la voz para alertar que en Ecuador "(…) el destino mayoritario de estas remesas es el consumo privado, siendo muy reducida su utilización en inversión productiva" (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005b: 16). Desde el ángulo de Ecuador se veía como positivo el haber "(…) iniciado campañas para orientar el empleo *adecuado* de las remesas en proyectos productivos" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007, p. 208, énfasis añadido) y se manifestaba como un interés bilateral: "(…) orientar *en qué debía utilizarse* con proyectos de desarrollo con *apoyo* de autoridad local o *de autoridades españolas*, para *no dedicar esos recursos* a los gastos de *consumo* sino de *inversión*. *Pequeña inversión, pero inversión al fin*" (Entrevista 20, 2017, énfasis añadido).

Tanto el país emisor como el receptor estaban interesados en la bancarización de las remesas para reducir las comisiones y para formalizar su envío y seguimiento. Este era uno de los puntos salientes de la IHP española:

> (…) se han identificado una serie de medidas (…) las dirigidas a incrementar la competencia en el mercado financiero de remesas para abaratar los costes de transferencia, a tratar de encauzar los flujos de remesas a través del sistema bancario (…), a promover las instituciones de crédito y ahorro enfocadas a la pequeña y mediana empresa, a propiciar los acuerdos comerciales entre entidades financieras de países emisores y receptores de remesas, y, finalmente, a fomentar la innovación financiera, a través, por ejemplo, de ofrecer préstamos respaldados por remesas (Intervención del encargado de negocios de España, Iñigo de Palacio España, Naciones Unidas, 2006, p. 3).

Uno de los pasos de España en esta dirección fue la firma de acuerdos de entendimiento entre actores del sector público y financiero en 2007, específicamente entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración —pertenecientes a las carteras exterior y de trabajo— con la Confederación Española de Cajas de Ahorros y la Asociación Española de Banca (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008). En

la misma línea, el Banco Central de Ecuador firmó un convenio con la entidad financiera Caixa Cataluña para abaratar las comisiones pagadas por el envío de remesas a más de 100.000 clientes ecuatorianas/os residentes en España (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007). La persona migrante que remitía hasta 3.000 euros pagaba tan solo 2,90 euros y su dinero se acreditaba en la misma jornada en cuentas de ahorro y/o corriente de instituciones bancarias, asociaciones mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito con convenio (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007; Banco Central del Ecuador, 2008). También el Banco Pichincha[377], uno de los principales de Ecuador, abrió en 2007 una oficina de representación en Madrid y tres años después fue la primera entidad latinoamericana en obtener una licencia del Banco de España, que le permitió expandir su red de oficinas en ese país. No hay que olvidar que las personas migrantes eran potenciales clientes para los bancos y cajas de ahorro de ambos países y al intentar transferir sus ahorros podían convertirse en consumidoras de los demás servicios financieros. Por ejemplo, una voz española argüía que las remesas bancarizadas podían servir de garantía para acceder a créditos:

> La facilitación del impacto de las remesas sobre el desarrollo *pasa* por la *colaboración con el tejido financiero del país de origen y, sobre todo, de destino*, de manera que se *reduzcan sus costes* de transacción (…) respetando por completo su *naturaleza privada* y por tanto la *libertad* del destinatario para decidir el *uso que quiere darles*, pueda otorgarse (…) la *posibilidad* de que las remesas sean invertidas en proyectos productivos socioeconómicamente (como por ejemplo, PYMES y negocios familiares). Para ello, la instituciones financieras pueden conceder una capacidad de *acceso a créditos garantizada por el envío periódico de las remesas*; capacidad que además otorga un *mayor margen de planificación que el mecanismo más limitado de los micro-créditos* (Intervención de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional de España, Leire Pajín, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006, pp. 74-75, énfasis añadido).

Claramente, los servicios formales de envío de remesas representaban una ventaja económica frente a los informales, pero las barreras para su acceso estaban dadas principalmente por el estatus migratorio de la persona en el país de destino, como advertía un diplomático ecuatoriano destinado en España:

> El momento en que está con los papeles en regla [la persona migrante] puede bancarizarse y pueden realizar sus envíos través de canales regulares. De lo contrario ¿qué es lo que hacían? (…) los ecuatorianos mandaban, inclusive entre ellos, [a través

[377] Fundado en 1906, esta entidad bancaria también opera en Colombia, Perú, Panamá y Estados Unidos, países que son parte del circuito de las remesas de la población migrante.

> de] redes para envíos clandestinos o [a través de] ellos mismos: uno que tenía papeles hacía un viaje cada mes al Ecuador y llevaba el efectivo y venía [a repartir las remesas de varias personas] (…). Con el riesgo, a veces, de que se pierda [el dinero], de que le cobren: cobraban el 25% [de comisión]. Es decir, un ecuatoriano que se partía el lomo y llegaba a los €1.000 y la persona que llevaba [el dinero] se quedaba con €250. Escalofriante… o que a esta persona que llevó ese dinero (…) la asalten, que también sucedió varias veces. Entonces, en la medida en que estas personas estaban regularizadas accedían a las redes bancarias y podían hacer el envío de dinero de una manera más segura, con un cobro relativamente aceptable (Entrevista 1, 2009).

La explotación de las personas migrantes irregularizadas, en parte a consecuencia de las políticas migratorias españolas, se manifestaba también en el envío de las remesas además de en las condiciones precarias de sus trabajos no regulares; condiciones que se engarzaban a un contexto más amplio de *flexibilización del campo económico y social transnacional de la persona migrante*, donde también la política pública en origen y destino intentaba instrumentalizar esa capacidad de ahorro, esfuerzo, voluntad y compromiso familiar y comunitario. De manera solapada, también funcionarias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación resaltaban que la irregularidad era un impedimento para la bancarización:

> (…) debe hacerse frente a los *factores* que conducen a que los inmigrantes *prefieran* el uso de canales informales para enviar remesas. En España (…) se impone *superar la desconfianza* entre inmigrantes ante las instituciones bancarias, originada en factores tan diversos como las *experiencias negativas en sus países de origen*, los *horarios* de apertura restringidos o el *temor a ser controlados por la policía o el fisco si proporcionan información personal*, algo que tiende a empeorar con el endurecimiento de la legislación contra el blanqueo de dinero y contra el terrorismo (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008, p. 1148, énfasis añadido).

Las malas experiencias con el sector bancario para las/os migrantes de Ecuador podían desprenderse de la veintena de bancos que cerraron sin restituir los depósitos durante la crisis económica de 1999. La inserción laboral precarizada tampoco colaboraba con los horarios bancarios. Pero la irregularización era la mayor traba en el acceso a abrir una cuenta bancaria para enviar las remesas. Esto se agudizó en 2007, en el ámbito de la UE y de España, al entrar en vigor una nueva legislación contra el blanqueo de capitales que estableció identificar a quienes hacían transferencias al exterior y en el caso superasen los 3.000 euros trimestrales se debía comunicar la actividad que respaldaba los fondos y conservar los documentos y registros utilizados (Hernando Echevarría y Zabala Utrillas, 2008; Gómez Gil, 2009). El cambio de reglas limitó aun más la posibilidad de envío de remesas para las personas migrantes con estatus

irregular en España, dejando libre solo la posibilidad de recurrir a servicios privados de elevado coste o al mercado informal de usureros.

La mirada desde los representantes de la diplomacia ecuatoriana entrevistados ponía el foco en los costes humanos y simbólicos de las remesas para el país de origen migratorio. Transversalmente en sus discursos, las remesas migrantes se relativizaban como factor positivo y se aludía a sus efectos en la desestructuración del campo social y nacional ecuatoriano:

> Entonces, *el drama humano es la parte que mucha gente*, ajenas a quienes habíamos trabajado en el servicio exterior y tratado con este tipo de problemas, *no entiende*. Consideran que [se] fueron y mandan las *remesas*, punto. Pero no el *tema humano y psíquico* en un proceso migratorio (Entrevista 8, 2015, énfasis añadido).

> ¿Por qué migra nuestra gente? ¿por qué se deshacen las familias? ¿por qué se causan estos traumas de dejar a los niños atrás? los padres se van a trabajar, envían los *recursos* (…) (Entrevista 4, 2009, énfasis añadido).

> Hay que decirlo con toda franqueza y crudeza, el precio en lo humano es muy duro... en toda emigración el precio a pagar es muy duro: [la persona migrante] más bien *se desarraiga* (Entrevista 4, 2009, énfasis añadido).

El estudio de Eguiguren (2011) sobre la construcción estatal del sujeto migrante ecuatoriano nota que las representaciones recientes de la migración se vinculan con la crisis económica y política vivida a fines de la década de los noventa y ello hace que, en las construcciones discursivas estatales, la migración sea representada como una problemática, entendiéndola como una amenaza al orden nacional e incluso como productora de alteraciones en ordenes privados, tales como la familia y la comunidad.

El último de estos extractos evidenciaba el posible "desarraigo" de la persona que migra como una seña de fisura en la convivencia del sujeto migrante con el sujeto nacional[378]. A la pérdida o fisura del sujeto nacional a causa de la migración, desde el lado ecuatoriano se añadía la preocupación por la pérdida del sujeto migrante como capital estatal. Esas vidas encarnaban la fuga de ese "capital" hacia otro país, según la visión de entonces funcionarios de la Cancillería ecuatoriana:

> El ministro ecuatoriano de Asuntos Exteriores, Patricio Zuquilanda (…) en una comida con representantes diplomáticos, empresarios y periodistas [durante su visita oficial a España en marzo de 2005], (…) dijo que el Gobierno de su país consideraba que había

[378] Como reflexiona Sayad (2010b), la emigración es ante todo ruptura con un territorio, con una población y con un orden nacional, social, económico, político, cultural y moral.

> "llegado el momento de la *vuelta* de los emigrantes". En ese sentido subrayó: "*debemos recuperar nuestro patrimonio*, generar puestos de trabajo para que los emigrantes puedan volver" (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008a, énfasis añadido).
>
> "(…) el *apoyo económico* que le ha dado el Ecuador a España es *gigantesco*: (…) personas a las cuales el Ecuador les dio [escuela] primaria, secundaria y en un porcentaje muy alto universidad, salud en todo ese periodo ¿cuánto cuesta eso? (…) nos deben un montón de plata. (…) Si cuantificamos cuánto nos costó a cada uno… *Cuánto le costó al Estado ecuatoriano cada uno de los migrantes*. Porque ellos hablan… "ah no, es que las *remesas* que están enviando", que esos son apoyos… a ver, momentito… (Entrevista 2, 2009, énfasis añadido).

Las remesas para el país de origen presentaban dilemas de orden nacional, económico, social y también lo hacían en términos de su instrumentalización para el control migratorio. Un diplomático ecuatoriano manifestaba que los países del Norte Global percibían a las remesas como una "extracción económica de sus economías" y argumentaban que podrían interpretarse como "cooperación internacional" de su parte, a lo que Ecuador respondía que eran flujos individuales sobre los que no tenían control y esos países de inmigración les presionaban diciendo que sí tenían el control y tenían que ser llevadas "al sector productivo, para generar que no salgan los migrantes" (Entrevista 8, 2015). Como se verá a continuación, varias voces políticas (y algunas académicas) han relacionado las iniciativas en el campo del codesarrollo con estos presupuestos.

3.2 Codesarrollo

A inicios del nuevo milenio, en el marco del debate en torno al vínculo entre migración y desarrollo, el codesarrollo emergió en la relación entre España y Ecuador como herramienta de instrumentalización de las remesas por parte de la cooperación al desarrollo española para que sean invertidas productivamente en los países de emigración, con la participación de las comunidades y autoridades locales. Entre la cantidad de proyectos de codesarrollo que se llevaron a cabo en Ecuador, en esta oportunidad se prestará atención a los de mayor peso en la agenda bilateral donde se involucró la administración central española a través de la AECI[379]. A partir del extenso estudio de Cortés Maisonave (2010, p. 414), se tomarán en cuenta los siguientes proyectos de codesarrollo ejecutados entre España y Ecuador: PMCD (2001); Participación Sindical en los procesos migratorios (2005); y el Convenio sobre remesas con filiales de la CONAIE (2006). En la última sección de este capítulo se abordará con mayor

[379] Rebautizada AECID desde 2007.

profundidad el Proyecto Cañar-Murcia (2006), por tratarse del caso paradigmático de codesarrollo bilateral entre España y Ecuador.

La implementación de iniciativas de codesarrollo conllevó un entramado de actores públicos y privados de diferentes escalas que operaban transnacionalmente: Estados, migrantes, gobiernos regionales, gobiernos locales, organizaciones sociales, ONG y comunidades de origen, entre los principales. Los actores locales[380] tuvieron una importante implicancia en el desenvolvimiento de los distintos proyectos de cooperación que comenzaron a enmarcarse dentro de la filosofía del codesarrollo. A modo de ejemplo, los siguientes extractos dan cuenta de la trascendencia del denominado Tercer Sector en el andamiaje de la cooperación española al desarrollo en general y, particularmente, con Ecuador:

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

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

Las ONG se constituían como intermediarias de los intereses estatales inmersos en los proyectos españoles de cooperación al desarrollo en Ecuador relacionados con las migraciones. Las convocatorias oficiales de financiamiento de la AECI expresaron distintos focos para estos proyectos con el correr de los años que, en el periodo analizado, se circunscribieron a la relación entre la migración, el desarrollo, el codesarrollo y el retorno, entre los principales ejes. Apegado a esta línea, Aboussi (2012, p. 231) critica que el codesarrollo como "enfoque constituye el marco

[380] Para un análisis pormenorizado de los actores locales (estatales y no estatales) intervinientes en los proyectos de codesarrollo entre Ecuador y España, consultar la minuciosa investigación de Cortés Maisonave (2010).

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 la comparecencia citada, el entonces secretario de la AECI confirmaba que los países expulsores de migrantes hacia España, como Ecuador, tenían la prioridad en la cooperación al desarrollo, tensando el tradicional objetivo de ésta, la lucha contra la pobreza, con el freno a los flujos migratorios. Esto confirma que el codesarrollo era concebido como otra pieza del entramado de externalización del control migratorio de la UE (Gabrielli, 2012), componente de la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

La AECI trabajó con estrategias de codesarrollo en Ecuador desde 2001, a través de la Oficina Técnica de Cooperación en Ecuador y financiando proyectos específicos. La primera iniciativa fue el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD), apoyado por la AECI (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008; Cortés Maisonave, 2010, 2012a). Nació de un encuentro con organizaciones sociales vinculadas a la iglesia católica, las cuales luego se constituyeron en una red en Ecuador y España que actuó en el primer proyecto de codesarrollo denominado "Generación de alternativas de desarrollo local en regiones de alto índice migratorio del Ecuador", financiado por la AECI a través de la Cáritas española (Cortés Maisonave, 2010, p. 281), desde el cual recibieron importes aportes superiores a los 300 mil euros anuales para sus actividades en forma de AOD bilateral (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2001, 2002, 2003, 2004). Las áreas en que se desenvolvió el PMCD fueron: comunicación, derechos, asesoría jurídica y psicológica, formación-capacitación, proyectos productivos, finanzas éticas y conversión de deuda en desarrollo e investigación (OIM, 2008b).

Desde el PMCD, los sectores sociales comenzaron a trabajar sistemáticamente sobre migración y desarrollo (Entrevista 10, 2015), se incorporó el tema en las agendas de las organizaciones (Cortés Maisonave, 2010) y surgió una conciencia política y social sobre la migración ecuatoriana, además de demandas al Estado andino (Entrevista 17, 2017). En 2005, se comenzó a trabajar en el país andino en propuestas para reformar el proyecto de Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias[381], llevando a cabo una consulta a migrantes ecuatorianos y sus familiares en Ecuador y en España para identificar problemas y necesidades (OIM, 2008b). Resultado de esta labor fue el "Anteproyecto de la Ley Especial para la protección, promoción y el Ejercicio de los Derechos de las Personas Migrantes Ecuatorianas y sus Familias", de 2007, que luego se presentó legislativamente en conjunto con la SENAMI[382],

[381] Originalmente presentado como Proyecto Nº 25-298, en abril de 2004, en el entonces Congreso Nacional ecuatoriano (Cortés Maisonave, 2010).
[382] Creada ese mismo año, fue la principal institución migratoria de la gestión correísta que tenía acción política dentro y fuera del Ecuador.

aunque el protagonismo de la Asamblea Constituyente[383] opacó su continuidad[384] (Cortés Maisonave, 2010, p. 441).

Estas iniciativas aceitadas por los lazos creados a partir de un proyecto de codesarrollo marcan la amplitud con la que se comenzó a trabajar la noción en Ecuador y España, con derivaciones no planificadas como fue el caso del borrador de una ley migratoria en un país de origen, producto que plasmaba ideas políticas a largo plazo sobre la migración. Sin entenderlo necesariamente como una consecuencia de la incidencia del ámbito comunitario, no puede dejar de señalarse que cronológicamente las labores para este anteproyecto de ley sobre migraciones en Ecuador se dieron cuando desde la UE se impulsaba el Programa AENEAS (2004-2006) y el Programa Temático de cooperación con terceros países en materia de Migración y Asilo (PTMA) (2007-2013). Estos programas apoyaban técnica y financieramente los esfuerzos de los países extracomunitarios para lograr una mejor gestión de los flujos migratorios. AENEAS, en particular, planteó una novedosa estrategia de cooperación de la UE: no se trataba de planificar proyectos de gestión migratoria simplemente "*hacia"* los terceros países sino "*con"* ellos (Santi, 2022, p. 10). El anteproyecto de ley presentado en Ecuador parecía encajar en esta visión comunitaria aunque no fuera parte de estos programas, suscitando interrogantes acerca de hasta qué punto las agendas pueden transversalizarse de manera desapercibida en las arenas en las que se mueven los actores. Ese es justamente uno de los principales efectos de la gestión migratoria como idea política.

Bajo la etiqueta de codesarrollo, la AECI también financió el proyecto "Participación Sindical en los procesos migratorios", ejecutado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo del Sindicato Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España (ISCOD-UGT) en Ecuador, Colombia y España. En Ecuador, la iniciativa contaba con la participación del Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este proyecto se desprendía del programa "Acción Sindical Para la Consolidación Democrática" (2004-2007), costeado por la AECID[385], que agrupaba una serie de proyectos de fortalecimiento a la organización sindical en distintos países, en su mayoría de América Latina (Sanjuán Bayarte, 2006).

La puesta en marcha del Acuerdo laboral migratorio entre España y Ecuador de 2001, proporcionó un marco jurídico y político para la incursión de este proyecto sobre participación sindical, puesto que en la letra del AROFM se garantizan derechos, obligaciones y condiciones contractuales para las/os trabajadoras/es de Ecuador en España, pero sin especificar ningún mecanismo o veeduría para asegurar su cumplimiento (Sanjuán Bayarte, 2006). Se buscaba

[383] Proceso participativo de discusión en la que distintos actores políticos y sociales debatieron para dar a luz a la Constitución del Ecuador de 2008.
[384] Luego de la sanción de la nueva Constitución ecuatoriana (2008) se dio pie, entre los años 2008 y 2009, a la discusión política para adecuar la Ley migratoria del país andino, proceso que terminó en 2017 con la sanción de la Ley de Movilidad Humana (Ramírez Gallegos, 2022a).
[385] Cuyo importe total de subvención por la AECID fue de 6.184.131 euros (AECID, 2022).

generar una participación sindical transnacional en el marco de los procesos migratorios laborales, promoviendo un nexo entre la migración y el desarrollo en ambos países. Para el ISCOD-UGT, la cooperación en relación con la migración y el desarrollo se entendía en línea con:

> (…) la idea de que la cooperación no debe pretender ni frenar ni impulsar los flujos migratorios, sino *proporcionar opciones para que todas las personas puedan tener acceso a una vida digna, sea en su país o en otro, si deciden emigrar* (ISCOD-UGT, 2005, p. 5, énfasis original).

> [planteando] *el Codesarrollo como una alternativa o instrumento* más de la gestión de los flujos migratorios globales, (…) *como una forma de vincular de forma positiva migraciones y desarrollo económico y social*. Es decir, ambos países, el de emisión y el de acogida, pueden beneficiarse de las migraciones (ISCOD-UGT, 2005, p. 5, énfasis original).

Estos planteos no se alejaban de las ideas circulantes en el ámbito internacional sobre el supuesto beneficio mutuo de los países ante la migración y de forma ambigua ponían al codesarrollo dentro y fuera de la gestión migratoria, en tanto desde allí se fomentaba la selección migratoria y el freno a la migración irregularizada. Sobre este punto se consideró "(…) necesario e importante *organizar a los migrantes para integrarlos en la toma de decisiones* sobre la gestión de los flujos migratorios" (ISCOD-UGT, 2005, 5, énfasis original). Esta apuesta por la agencia de los sujetos migrantes estaba latente en la ejecución de este proyecto de codesarrollo.

El proyecto de codesarrollo "Participación Sindical en los procesos migratorios" puso en funcionamiento seis Centros Guías[386] en Ecuador, inaugurados primero en Quito y Guayaquil[387] y luego en Riobamba, Loja y Cuenca, para atender a trabajadores que quisiesen emigrar a España brindando asesoramiento jurídico gratuito sobre derechos laborales (OIM, 2008b). También contaban con oficinas de apoyo en España y realizaban talleres informativos en Ecuador[388] a nivel nacional y provincial con la participación de los municipios (González, 2008), en los que se distribuía material escrito de orientación, como una "guía breve" sobre derechos laborales y de extranjería en España. Al decir del ISCOD-UGT País Valencià (2007, p. 42) a través de estos locales, el proyecto permitía "crear políticas coordinadas en los países de origen (Ecuador) y destino (España)", asesorando "sobre derechos laborales (contratos laborales […]); sociales (Seguridad Social, prestaciones, etc.), en base al Convenio de Seguridad Social entre

[386] También se abrieron en Colombia y Bulgaria.
[387] Inaugurados en 2003 y 2005, respectivamente (Sanjuán Bayarte, 2006).
[388] Hasta 2008, se impartieron en 17 ciudades del país.

Ecuador y España, la reagrupación familiar, tramitación, procedimiento para la legalización de su situación, pensiones alimenticias", etc.

La iniciativa iba más allá del andamiaje de los Centros Guías. Como reconocía el entonces representante de ISCOD-UGT: "el propósito de ISCOD-UGT es servir de herramienta para *que sean las y los mismos trabajadores migratorios y sus familias, quienes garanticen el cumplimiento de sus derechos tanto en origen como en destino*" (González, 2008, 5, énfasis añadido). El conocimiento de los derechos era la base para fortalecer la agencia de estos individuos, pero difícilmente las personas migrantes podían auto-garantizar sus derechos sin tener una regularidad administrativa en España y sin el apoyo de otros mecanismos institucionales. De hecho, España no había ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTMF)[389], lo que fomentaba apelar a la agencia migrante en lugar de al instrumento específico de derechos humanos creado para tal fin.

La migración regular cobraba una centralidad dentro del proyecto "Participación Sindical en los procesos migratorios", tal como recordaba un funcionario del Ministerio de Trabajo ecuatoriano y marcaba el entonces representante de ISCOD-UGT:

> (…) ISCOD (…) daba apoyo en aspectos migratorios (…), daba asesoramiento de cómo las personas podían viajar. Es decir, todo orientado a una migración regular, ordenada, (…) tratando en lo posible que no se arriesguen en absoluto en términos de viajar así de manera... il... ilegal, porque para esos países existía la ilegalidad o irregularidad (…) Entonces, lo que se propiciaba más bien era que las personas (…) si ya era su decisión viajar, lo hagan de una manera regular, respetando digamos las leyes del país de acogida (…) (Entrevista 11, 2015).

> La prevención de la emigración irregular es precisamente a través de los Centros Guías tanto en Ecuador como en España (González, 2008, p. 5, énfasis añadido).

> Nadie debe ser *criminalizable* "*a priori*" (…) *entendemos al emigrante como un trabajador*, por tanto *con derechos adquiridos sin atender a su condición administrativa*; ahora bien, también es necesario entender que la condición de *irregular* promueve situaciones de explotación, de bajos salarios, de *marginalidad* y a medio plazo puede provocar *conflictividad social* (González, 2008, p. 5, énfasis añadido).

[389] La CTMF actualmente es el único de los principales tratados de derechos humanos del que España no es parte, aunque hubo un intento en 2003 para discutir su ratificación en el Congreso de los Diputados a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, esfuerzo que no obtuvo cauce cuando el PSOE alcanzó la presidencia del gobierno en 2004 (Villán Durán y Faleh Pérez, 2022).

El reconocimiento de las personas migrantes y trabajadoras como portadoras de derechos sincronizaba con la perspectiva de derechos humanos. Pero la irregularidad era puesta como fuente de precariedad laboral y social en destino, precariedad que —mencionada como en la última cita— parecía ser externa e importarse con la migración, dejando de lado que el mercado de trabajo español era el sustentador de esas situaciones inclusive para muchas/os trabajadoras/es nacionales. Bregar por la regularidad era un modo de apoyar el acceso a los derechos, que se veían limitados en el caso de no tener un permiso en vigencia como extranjera/o en España. Hasta 2007, la afiliación sindical estaba consentida a las personas migrantes con autorización de estancia o residencia en España y únicamente estando en posesión de la misma se podía ejercer el derecho de huelga[390]. Desde ese punto de vista, la regularidad también cobraba otro matiz para los sindicatos. No obstante, el ISCOD-UGT al situarse como actor en la cadena de prevención de la migración irregular y en los discursos de contribución de la migración al desarrollo en origen y destino es que su posición se alineaba con la *matriz de gestión migratoria de la UE* y con los intereses de política exterior de España, sin minimizar por otro lado el aporte de sus intervenciones a informar y concientizar a la población migrante ecuatoriana sobre sus derechos. En este aspecto resulta necesario discutir "(…) la participación de los aparatos sindicales en la instrumentalización laboralista de las migraciones" y "(…) la gestión del gobierno global de las migraciones" (Piñeyro Nelson y Varela Huerta, 2018, p. 140).

Otra iniciativa de codesarrollo financiada por la AECID fue el "Convenio de cooperación para fomentar la utilización de remesas como herramienta de desarrollo humano, social y económico, en las comunidades de las provincias ecuatorianas de Loja y Zamora con filiales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Todo ello en conexión con colectivos procedentes de esas zonas asentados en las provincias de Valencia y Alicante que mantienen conexión con ellas. Ecuador"[391], hecho en 2006 por esa institución española (Cortés Maisonave, 2010, pp. 291-293). Esto se apegaba al Plan Director de la cooperación española 2005-2008, que entendía el codesarrollo como un espacio de actuación multicultural y transnacional. Este convenio de cooperación para el desarrollo involucró la participación directa de organizaciones de migrantes indígenas ecuatorianas en España (Valencia) y en Ecuador (Saraguro)[392] (Cortés Maisonave, 2010) y recibió 749.750 euros de desembolsos de la AECID por dos años de duración (ACSUR-Las Segovias, 2007; AECID, 2022).

Los ejes de trabajo volcados por las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en este convenio de codesarrollo giraban en torno de mejorar el envío y la recepción de remesas

[390] En sentencias del año 2007, el Tribunal Constitucional español resolvió como inconstitucionales las exigencias que la normativa de extranjería establecía para ejercer los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga, hasta ese momento restringidos a quienes tenían una residencia legal en España.
[391] Convenio de cooperación al desarrollo Nº 06-CO1-095 (BOE Nº62, 2006).
[392] Como con la organización Acsur-Las Segovias y la asociación Intiñán y Fundación Jatari.

asociándose con entidades financieras en origen y destino; también promover las remesas como inversión; poner en funcionamiento una cooperativa de producción y comercialización apoyada en el tejido comunitario; y reforzar alianzas y capacidades institucionales de las organizaciones involucradas. Uno de los resultados fue la cooperativa Sumak Kawsay, para la producción y comercialización de productos agrícolas en el cantón ecuatoriano de Saraguro, delineada en 2007 y puesta en marcha en 2009 por la Fundación Jatari (Quizhpe Lozano, 2012). Este emprendimiento asociativo fortalecía el desarrollo comunitario y promovía el uso de las remesas del pueblo indígena Kichwa Saraguro como inversión (Quizhpe Lozano, 2012).

A los proyectos de codesarrollo solventados con fondos de la AECID en Ecuador, se añade otro financiado por la UE y destacado en el mapeo hecho por Cortés Maisonave (2010)[393]: "*Model for the optimization of immigrant remittances: Transnational network actions to improve remittance use*". El mismo fue solventado en su mayor parte[394] por la Comisión Europea como parte del Programa Aeneas (2004-2006) de gestión migratoria y fue ejecutado, entre 2006 y 2008, por la Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado. En una fase posterior, este proyecto incorporó en su organigrama a la Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui, de estructura transnacional, y a la Asociación Rumiñahui 9 de enero, estrategia que a estos actores de la sociedad civil les sirvió para legitimarse a través del codesarrollo y para generar limitadamente espacios de resistencia transnacional acerca del rumbo del proyecto (Cortés Maisonave, 2010). La inclusión de personas y asociaciones migrantes y agentes de cooperación en las estrategias de codesarrollo seguía lo marcado por el Plan Director de la cooperación española 2005-2008.

Este proyecto trataba de establecer un modelo de optimización del uso de las remesas direccionado a la población ecuatoriana residente en España y proponía que esos recursos privados sirviesen para generar autoempleo y proyectos de desarrollo social. Entre las actividades destaca una campaña de difusión dirigida a jóvenes y familiares de inmigrantes en origen para "(...) prevenir la migración ilegal y favorecer la inversión en el país" (European Commission & EuropeAid, 2007, p. 103). Este modo de concebir las remesas, entre el control migratorio y el utilitarismo del dinero de las poblaciones migrantes, se encontraba en sintonía con lo argumentado en el ámbito comunitario, que conectaba el desarrollo con la lucha contra la inmigración "ilegal", ideas que se plasman en dos de los tres ejes de la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

3.2.1 El proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia

Las iniciativas de codesarrollo direccionadas específicamente a Ecuador estaban respaldadas por los principales documentos que guiaban la cooperación bilateral, como el Acta de la XI

[393] Individualizado con el nombre "Remesas y Desarrollo (REDES)".
[394] Se pagó el 80% del presupuesto total de 942.152 euros.

reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana (2005) y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Fue a partir de este último Plan que la AECI lanzó iniciativas propias en el terreno del codesarrollo y orientó varios de sus convenios con las ONG hacia ese campo. Así mismo, la planificación de acciones de codesarrollo en Ecuador también "respondía a un interés declarado del entonces gobierno ecuatoriano", que lo hizo incluir en ese documento oficial (AECI, 2007, s.p.).

El proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia a cargo de la AECI, no podía desmarcarse del cambio de paradigma que estaba intentando plasmar la cooperación al desarrollo española durante la gestión del PSOE. Un actor implicado en los comienzos de dicho proyecto, explicaba:

> Sin duda, empezó primero la idea [de codesarrollo], se absorbió primero el concepto (…) y lo novedoso que tenía (…), y después se buscó a la población. Se buscó una modalidad como uno de esos llamados nuevos instrumentos de la cooperación. Eso es lo que te da una idea de (…) en qué medida funcionan las cooperaciones del mundo occidental ¿no? Funcionan por impulsos, a veces por modas (Entrevista 18, 2017).

En efecto, el codesarrollo se había posicionado como idea en el ámbito del desarrollo y desde allí había desembarcado en el de la cooperación. Ello indica que las ideas políticas pueden servir para refrescar ciertas áreas, dándoles una pátina novedosa. También la característica interactiva de las ideas les permite desplazarse de un área a otra en un tiempo y un contexto determinado y tomar una forma particular según los intereses políticos del actor que la adopte y la geografía donde se ejecute. Para España, Ecuador era un país prioritario de cooperación y de origen migratorio por lo que fue elegido para situar el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia, pensando en conectar a través de la cooperación y el desarrollo a una ciudad de origen migratorio con otra de destino de migrantes del Ecuador. Un entrevistado que colaboró en la definición de los lugares donde situar esta iniciativa de codesarrollo, precisaba:

> Excluimos algunos países por distintas razones (…) pero Ecuador nos daba mejor por perfil, por varias razones. Una de las cuales es el nivel de organización de los inmigrantes, que para nosotros era clave, porque si vamos a vincular migrantes ecuatorianos con poblaciones de ahí, bueno, no es con personas individuales, es imposible; tienen que ser con asociaciones. Y Ecuador (…) era bastante organizado (Entrevista 16, 2017).

Cañar, ubicado en la zona sur andina del Ecuador, fue seleccionado[395] a la luz de los resultados de una investigación encargada por la AECI a la Fundación Esquel en Ecuador acerca del

[395] En la investigación también fue seleccionada Santa Rosa, en la provincia ecuatoriana de El Oro. Esta tenía como contrapartes a Cataluña y la Comunidad de Madrid, pero como expondría una de las

impacto de la migración en las provincias, tomando en cuenta el índice de desarrollo humano y la renta (ambos menores a la media ecuatoriana); el impacto de la migración (cantidad de salidas en los últimos años); y el destino de las personas emigrantes (España) (Embajada de España en Ecuador/AECI, s.f.). Murcia como contraparte emergió tras una pre-identificación que se hizo desde la AECI, en la que se constató que la población ecuatoriana en España se congregaba en Madrid, Barcelona y Murcia y se optó por esta última porque concentraba a migrantes procedentes de Cañar y porque su gobierno se mostró muy interesado en participar del proyecto piloto (Entrevista 16, 2017; Entrevista 18, 2017). Murcia como principal región agroproductiva española era un polo de atracción para migrantes de varias partes del mundo.

Dentro de las ideas que se barajaron cuando se confeccionó el proyecto, estaba el modelo de los programas 3x1 que operaban en México, en los que confluían, inclusive financieramente, tres niveles estatales y grupos de migrantes en el extranjero en acciones de desarrollo en una localidad migratoria en origen. Así lo ampliaba una persona vinculada, en ese entonces, a la AECI:

> Aquí [en el proyecto Cañar-Murcia] había un tres por uno particular, que era: un euro de la cooperación, digamos; un euro (…) del Ecuador como gobierno nacional; un euro entre los gobiernos locales, tanto provincial como del Ayuntamiento de Cañar; y un euro de los migrantes y las comunidades propiamente dichos. (…) en Murcia (…) un euro más se sumaba de la administración de Murcia en su conjunto y ahí teníamos el esquema de cofinanciamiento del proyecto. (…) Esto tendría que haber funcionado así y desgraciadamente no funcionó (…). Corresponsabilidad financiera genera corresponsabilidad técnica (…) (Entrevista 18, 2017).

Las remesas eran una parte central de ese tipo de proposición, pero se desenfocó su interés en el proyecto Cañar-Murcia. Una voz de la AECI reflexionaba:

> Se estaba discutiendo al mismo tiempo nuevas formas (…) adicionales de financiación internacional. En ese debate que había (…) nos parecía que tenía mucho que ver con el codesarrollo las remesas… Pero no, es que no tienen nada que ver las remesas. O sea, es un elemento; pero las remesas básicamente de quién son, son de quienes las generan, no es un instrumento adicional. ¿Cómo se puede convertir en un instrumento adicional? Si las multiplicamos con fondos públicos y privados (Entrevista 15, 2017).
>
> (…) se multiplicaban con unas cantidades que aportaban las cajas de ahorros y creo que los propios fondos municipales de Cañar, (…) de la Cooperación de la Comunidad

funcionarias españolas envueltas “finalmente solo la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, toma la decisión política de participar en esta iniciativa piloto” (Romero Gotor, 2007, p. 55).

> Autónoma de Murcia, más fondos de la Agencia [AECI], que se sumaban al llegar allí. Y la Agencia Española de Cooperación participaba en la implementación de forma multiplicadora de esos recursos. Era más o menos el esquema. O sea, no salía uno y llegaba uno, salía uno y llegaban cinco (Entrevista 15, 2017).

Por parte de España, el codesarrollo se entendía e iba a ser propuesto a Ecuador en forma de multiplicación, sumándole un elemento de innovación a la cooperación española que no contaba con ninguna experiencia previa en ese campo, asunto que a priori añadía un desafío. Se pretendía hacer trascender a las remesas como fuente para la reproducción familiar, comprometiendo financieramente a las personas migrantes en una apuesta colectiva que los situaba como "agentes de desarrollo" de sus comunidades en el país de origen.

Aunque el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia fue suscripto oficialmente el 8 de noviembre de 2006[396], su diagramación trazable inició con la subvención de 42.434 euros concedida por la AECI a finales de 2004 a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) para el proyecto "Proceso de concertación para establecer una alianza público privada de apoyo a proyectos de desarrollo en Comunidades de origen de emigrantes ecuatorianos" (BOE Nº 63, Anexo, 2005). Este fue el comienzo de varios pasos para la ejecución del esquema en Cañar-Murcia. La primera fase fue de identificación (diciembre de 2004), acompañada por una segunda de investigación y diagnóstico en España (abril de 2005), mientras una tercera etapa se ocupó de replicar lo mismo en Ecuador (junio-octubre de 2005), y por último hubo una identificación conjunta en Cañar (desde abril de 2006), fases de las que surgieron 10 ejes de intervención (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007).

Los principales participantes institucionales por el lado de España fueron la AECI junto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM)[397] y por la contraparte ecuatoriana se alineó el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano[398], el consejo provincial de Cañar y la Municipalidad de Cañar. En diciembre de 2007, la cancillería ecuatoriana delegó la tarea a la SENAMI. A estos se alineaban actores privados y de la sociedad civil, entre los que se destacaban las asociaciones migrantes ecuatorianas. Un paneo completo se puede apreciar en las Tablas 16 y 17, acerca de la estructura funcional original y modificada del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia. Esta variedad era señalada como una complejidad por un colaborador del proyecto, quien sintetizaba que eran "en los dos polos del codesarrollo, los tres niveles

[396] Firmado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y el embajador español en ese país andino (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007).
[397] Dirección General de Inmigración y Voluntariado y Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la Unión Europea.
[398] Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares.

administrativos (…) y cada uno con sus contextos socio productivos, culturales distintos" (Entrevista 18, 2017).

Varias de las fuentes españolas entrevistadas aseguraron que, hasta ese momento, fue el proyecto al que se le dedicó mayor inversión. Su presupuesto total fue de 6.389.310 dólares, sustentado por la AECI en un 60%, por instituciones locales del Ecuador en más de un 35%, seguido por otras instituciones españolas y la CARM casi a partes iguales del porcentaje restante (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2005-2007). Inicialmente se previeron 40 meses para su ejecución (AECI, 2007) que se extendería hasta finales de abril del año 2010.

Durante las fases de investigación y diagnóstico se concretaron talleres en Madrid —realizados en la sede de la AECI—, Murcia, Barcelona y Cañar, donde sumaron más de 300 personas participantes de instituciones públicas y privadas, organismos internacionales, ONG, organizaciones sociales, organizaciones de inmigrantes, universidades, medios de comunicación, empresas, instituciones gremiales y de crédito, que intercambiaron pareceres sobre el diseño del proyecto (FIIAPP, 2005; Embajada de España en Ecuador/AECI, s.f.). Este nutrido grupo sirvió sin dudas para establecer redes transnacionales, pero con la difícil tarea de coordinar intereses y expectativas distintas; y dio legitimidad a los contenidos del proyecto. Quienes organizaron o participaron de estos talleres por la AECI, recuerdan la dificultad de esa tarea:

> (…) era una pluralidad de actores que había que concertar. Y fue un trabajo muy laborioso. (…) Era muy complejo, con muchísimos altibajos, muchísimas frustraciones, porque generó muchísimo interés (Entrevista 15, 2017).
>
> (…) Concertación. Yo creo que se logró armar eso. Había un acuerdo a priori, mucho entusiasmo de todos los actores antes de arrancar el proyecto. El tema es cuando empiezas a ponerlo en marcha, ahí empezaron los problemas (Entrevista 16, 2017).
>
> (…) empezamos a pergeñar un marco conceptual que fuera una base para que la gente participante, (...) los que estaban llamados a ser los protagonistas se apropiaban del sentido y le dieran su propio sentido. Esto fue muy difícil hacerlo de manera puramente participativa (Entrevista 18, 2017).

Al envolver a todos los actores en un rol proactivo se partió con una falta de claridad acerca de cómo se canalizaría el papel de cada uno durante las distintas fases del proyecto. Esto despistó sobre todo a las personas migrantes quienes estaban llamadas a ser el centro del proceso de codesarrollo. Como testimoniaba un funcionario de la CARM sobre uno de los talleres de 2006:

> Esta reunión fue mi primer contacto en serio con el proyecto, resultó gratificante por un lado y decepcionante por el otro. El aspecto gratificante lo pusieron las diferentes entidades y ONGs presentes que mostraron su predisposición a colaborar (…). La decepción vio [vino] por la actitud de las asociaciones de inmigrantes de Cañar interesadas en disponer directamente de los fondos del proyecto y expresando abiertamente las diferencias entre ellas llegando a proponer la expulsión de una asociación de las acciones del proyecto (García-Nieto, 2009, p. 212).

La noción de codesarrollo, sin una definición estrecha de partida, podía ser incluso mal interpretada. El desacuerdo entre las asociaciones también fue señalado por otra participante de la parte murciana, representante de la Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la UE de esa Comunidad Autónoma:

> Las 6 Asociaciones de inmigrantes del Cañar en la Región de Murcia son muy 'jóvenes': la más antigua se creó en el 2003 y se formalizó en el 2004, y ninguna agrupa a más de 70 miembros. Y existen algunos conflictos entre ellas por enfrentamientos personales, o luchas de poder (Romero Gotor, 2007, p. 58).

Estas luchas de poder no solo estaban presentes en ese sector de la sociedad civil, sino en las principales instituciones participantes. Hubo varios puntos de vista y acciones no compartidas entre los nodos de Cañar y Murcia. En entrevistas se aducía a la brecha en el modo de entender la cooperación por parte de Cañar, que estaba bajo el paraguas de la AECI dentro de la gestión del PSOE, y la CARM, bajo un gobierno autonómico que pertenecía al PP. La tesis de Cortés Maisonave (2010) adiciona que las diferencias a la hora de entender los intereses y las oportunidades que ofrecía el proyecto tenían ese trasfondo.

En un informe sobre los talleres hecho por Pangea consultores, se dejaba constancia del consenso existente entre los actores sobre los principales elementos que constituían el codesarrollo, pero sin dejar de señalar el sinuoso camino de ese proceso de acuerdos: se dio una "permanente reformulación" del codesarrollo como resultado de la variedad de actores y percepciones incorporadas que añadieron "avances simultáneos en la praxis y reformulaciones del marco teórico" trayendo "mayores complejidades en los proyectos y exigencias en sus resultados" (Pangea, 2005, p. 2).

El modo en que se construyó el proyecto, que implicó a una gran cantidad de actores de diferentes extracciones y grados de experiencia, amplificó su complejidad en un campo novel para la cooperación española y ecuatoriana. Otro de los desafíos fue temporal: contaban con solo cinco años para diseñar, organizar y ejecutar el mismo, acciones que se vieron solapadas en buena parte de ese lapso. En ese sentido, el apelativo de "piloto" fue más que acertado para el inicio, tránsito y finalización del proyecto. La novedad que representaba para la cooperación,

el desarrollo y la migración era encuadrada del siguiente modo por un interventor vinculado a la AECI:

> Realmente era pensar fuera de la caja normal de proyectos (…) (Entrevista 16, 2017).
>
> No había experiencias… apenas, de las cuales se aprende. Experiencias pocas. Y entonces (…) el enfoque tiene que ser experimental, gradual y construyendo para una base de manera colectiva. Ése era nuestro leitmotiv. Entonces digamos que era un experimento piloto que teníamos. (…) la parte más interesante de la cooperación es la posibilidad de experimentar nuevas formas de trabajar, de vincular actores distintos (…) (Entrevista 16, 2017).
>
> Si esto funciona, vamos a intentar hacerlo en otro sitio. El problema de que también tuvimos la contradicción de que un piloto normalmente no pone mucho dinero o tanto dinero, y lo focalizas. (…) cuando vi sobre el terreno, lo que estábamos intentando hacer: ordenación territorial, fortalecimiento de sistemas educativos hispano e intercultural bilingüe, integración socioeconómica, apoyo al tejido productivo. Son cosas gordas, aunque sea genial. (…) cuando concebí este proyecto no era tan grandioso (Entrevista 16, 2017).

Una vez finalizaron los talleres en Ecuador y España, el proyecto firmado en noviembre de 2006 comenzó a ejecutarse en marzo de 2007, concorde a la firma del Plan Operativo Anual. La base del proyecto acordada en los talleres sufrió modificaciones importantes en 2008 en cuanto a su contenido y a la estructura para su funcionamiento, cambios que evidenciaron los escollos que se iban presentando en el camino de su ejecución. En ese intervalo, su objetivo general cambió. En 2006 apuntaba a acercar ambas realidades sociales, culturales y económicas en origen y destino mediante la potenciación de los efectos benéficos de la migración en el desarrollo de Cañar y Murcia (Embajada de España en Ecuador/AECI, s.f.). En la modificación de 2008 se añadió: “a través de acciones de codesarrollo que se determinen conjuntamente” (Avalua, 2010, p. 13). Con esta modificación, el codesarrollo tomó protagonismo en el texto del proyecto. Antes de eso, el codesarrollo aparecía apenas en el título del proyecto y en uno de los tres Objetivos Específicos (OE), por lo que podía confundirse con un proyecto de desarrollo ambicioso pero limitado desde un inicio, como amplía la Tabla 15. Cada uno de los OE se concentraba en un territorio de manera focalizada y en el espacio conjunto de Cañar-Murcia.

Tabla 15

Objetivos específicos del proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia

	2006	**2008**
OE 1: <u>Cañar</u>	Consistente en acciones orientadas a la mejora integral de las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo en Cañar.	Realizar acciones orientadas a la mejora integral de las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo de la población residente en Cañar aprovechando tanto las acciones de cooperación al desarrollo como las actividades de *codesarrollo* realizadas conjuntamente entre Cañar y Murcia.
OE 2: <u>Murcia</u>	Centrado en acciones para la mejora de las condiciones de vida y la inserción socio-laboral de los/las inmigrantes cañarejos/as y cañáris en Murcia.	Motivar y facilitar la *implicación y participación activa del colectivo de inmigrantes* procedentes de Cañar residentes en la Región de Murcia en el desarrollo social, económico y cultural de Cañar, lo que a su vez implica el fortalecimiento y mejora del proceso de *integración* social y laboral de las personas inmigrantes en la Región de Murcia a través de los instrumentos de integración ya implantados.
OE 3: <u>Cañar-Murcia</u>	Consiste en actividades de intercambio entre ambos polos: la investigación, la atención psico-social a la persona migrante y su familia, la mejora en el tratamiento informativo del hecho migratorio, la comunicación, el fomento del diálogo y la concertación translocal para el *codesarrollo*.	Reforzar el funcionamiento de la *estructura institucional del proyecto*, tanto en Cañar como en Murcia, a través de una metodología de trabajo basada en la comunicación, coordinación y trabajo en red, que permita la realización de las actividades de *codesarrollo* acordadas entre ambos polos.

Nota. Elaborado a partir de AECI *et. al.* (2007) y Avalua (2010).

Con la reformulación de los objetivos, el proyecto pasó de unos objetivos compatibles con la cooperación al desarrollo a resaltar el componente innovador del codesarrollo. Se redujeron las actividades implementadas con las asociaciones migrantes de Cañar apelando a los instrumentos de integración ya disponibles en la Región de Murcia; y se reforzó la estructura

institucional para mejorar la comunicación, coordinación y trabajo en red (Avalua, 2010). Como añade una voz ecuatoriana de la entonces SENAMI, implicada desde 2007 en este proyecto piloto:

> C*uando nosotros asumimos, nos dimos cuenta de que había grandes objetivos* porque había una perspectiva diferente desde la cooperación, que tenía que ver con recursos económicos y con varios temas que creo que al interno [del proyecto] y en la relación [a los actores] no se lograron resolver. *Nosotros lo que hicimos es situar, redimensionar los objetivos a lo que se podía hacer*, y hacer el seguimiento que nos correspondía y hacer el acompañamiento de cierre. No puedo decir ahora [si se cumplieron] esos objetivos, tienen que medirse de acuerdo a lo que se planteó y de acuerdo a los informes ya concretos (Entrevista 17, 2017, énfasis añadido).

Su testimonio muestra que si bien la elaboración de estos objetivos se compartió con un grupo grande de actores estatales y no estatales, cuando las instituciones consideraron acertado realizar un reajuste lo hicieron. El proyecto que nació con dinámicas de horizontalidad guiadas por instituciones de diferentes escalas de gobierno de España y Ecuador tuvo cortocircuitos en momentos en que las decisiones (o la falta de ellas) debían plasmarse desde arriba hacia abajo.

El proyecto de 2006 se estructuraba en dos series de actuaciones: (A) transferencia de recursos materiales e inmateriales entre ambas zonas (acciones de codesarrollo); y (B) ejes de intervención propios de la cooperación al desarrollo convencional, encaminados a mejorar las condiciones de vida en la zona de origen (acciones de acompañamiento) (Embajada de España en Ecuador/AECI, s.f.). Los ejes de intervención acordados en los talleres en Ecuador y España, pensados para desplegarse dentro del marco de cada OE, también se fueron redefiniendo conforme se ejecutaba el proyecto, asunto que sumó confusión entre los actores participantes acerca del horizonte al cual se pretendía arribar. Los diez ejes[399] del proyecto original de 2006, luego fueron retocados por el Plan Operativo Anual de 2007, como se puede observar en el siguiente Gráfico.

Gráfico 13

Estructura general del proyecto por objetivos, ejes de intervención y componentes

[399] (1) Acompañamiento Psico-social y Jurídico a migrantes y familiares de inmigrantes; (2) Fortalecimiento de los Sistemas de Educación hispana e intercultural bilingüe; (3) Formación Profesional para jóvenes; (4) Servicios Sociales e Infraestructura Social Básica; (5) Tejido Empresarial local y translocal; (6) Mecanismos y Canales de Comunicación entre actores; (7) Sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el Desarrollo; (8) Fortalecimiento de Organizaciones e Instituciones; 9) Investigación y Sistematización; (10) Celebración de Eventos de Intercambio (Embajada de España en Ecuador/AECI, s.f.).



Nota. AECI *et. al.* (2007).

Con el Plan Operativo Anual de 2008, el proyecto adoptó una estructura temática con cuatro ejes funcionales operativos en todos los territorios: (1) Apoyo al tejido productivo; (2) Atención psicosocial; (3) Turismo comunitario; y (4) Comunicación social, manteniendo otros dos ejes precedentes como (5) Ordenamiento territorial y (6) Fortalecimiento de los sistemas educativos hispano e intercultural bilingüe (Avalua, 2010). Pues, esto le daba al proyecto una nueva pátina con actividades de desarrollo local en Cañar y de codesarrollo entre Cañar y Murcia, aunque la firma tardía de este Plan de 2008[400] y los cambios dentro del proyecto no permitieron que se avance con estas actividades en Cañar y limitó mucho aquellas acciones de codesarrollo (Avalua, 2010). El Plan Operativo Anual de 2009 sopesó que en el proyecto Cañar-Murcia se había trabajado en demasiados ejes[401] que no tenían vinculación con aquellos propuestos en 2007 y 2008, razón por la cual ninguno de ellos pudo consolidarse y se generaron colateralmente muchas expectativas difíciles de satisfacer por lo que se reprogramó nuevamente el proyecto desde el punto de vista de los ejes, actividades y la organización institucional (Avalua, 2010).

[400] En octubre.
[401] Los 12 ejes mencionados son: Ordenamiento y planificación física territorial; Manejo de recursos naturales; Apoyo al tejido económico productivo; Formación técnica ocupacional; Turismo comunitario; Empoderamiento de las mujeres; Atención psicosocial; Comunicación social; Fortalecimiento de los sistemas educativos; Investigación social; Fortalecimiento institucional; y Rescate de la identidad de la cultura cañari (Avalua, 2010).

Tabla 16

Estructura funcional original del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia

<table>
<tr><th colspan="2">ESTRUCTURA FUNCIONAL ORIGINAL PROYECTO CODESARROLLO CAÑAR-MURCIA.</th></tr>
<tr><td colspan="2">COMITÉ DE SEGUIMIENTO BI-NACIONAL: Conformado por 8 miembros (AECID, MTAS, CARM, MRE Ecuador, Municipalidad de Cañar, Representante Org. Locales Cañar, Representante Aytos. De Murcia, Representante de las Asoc. de Inmigrantes). Se reunirá cada 12 meses para fijar las orientaciones generales del Proyecto, realizar el seguimiento y aprobar los documentos.</td></tr>
<tr><td colspan="2">COMITÉ DE GESTIÓN BILOCAL: Integrado por las dos Unidades Técnicas. Encargado de preparar los informes semestrales de ejecución, que serán presentados al Comité de Seguimiento para su análisis y aprobación</td></tr>
<tr><th>ESTRUCTURA FUNCIONAL EN CAÑAR</th><th>ESTRUCTURA FUNCIONAL EN MURCIA</th></tr>
<tr><td>En Cañar la unidad técnica, tiene un mando duplicado: Co-director AECID y Co-director Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares (posteriormente reemplazada por la SENAMI).

La Unidad Técnica es la última responsable de la ejecución y fiel cumplimiento de los POA. Para ello, y en coordinación y con la aprobación del CAL, designa a la Entidad Ejecutora que resulta más apta para ello. La Unidad Técnica es la encargada de preparar además los informes semestrales de ejecución.</td><td>A Murcia, la unidad técnica se reúne mensualmente, , y se compone de:

1. CARM, Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la UE (Servicio de Cooperación y Acción Exterior)
2. CARM, Dirección General de Inmigración y Voluntariado.
3. Co-directora del proyecto.
Tiene como función principal la Aprobación del POA anual y el seguimiento del mismo. Responsable última de la ejecución y fiel cumplimiento del POA. Se encarga además de preparar los informes semestrales de ejecución.</td></tr>
<tr><td>La Ejecución recae sobre las Entidades Ejecutoras que resulten más aptas para ello. Cada Entidad Ejecutora debe designar un coordinador técnico y personal de apoyo para la implementación.</td><td>La ejecución del proyecto en Murcia recae en una Co-directora designada por la Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la UE de la CARM.</td></tr>
<tr><td>En Cañar, existe una Unidad Administrativa propia del proyecto, responsable de los desembolsos, control y justificación de gastos de las diferentes entidades ejecutoras. Los gastos de la UT en Cañar se cargan a presupuesto AECID Ecuador.</td><td>La codirección tiene el apoyo administrativo y secretarial del equipo de la Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la UE (Servicio de Cooperación y Acción Exterior). Los gastos de la UT en Murcia se cargan a presupuesto CARM.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">El CAL Cañar se compone de:

1. Representante Consejo Provincial
2. Representante Municipalidad Cañar
3. Tres representantes de organizaciones sociales rurales (UPCCC, ASOAC, AIEC)
4. Representante sector asociativo urbano
5. Representante Asociaciones de inmigrantes cañarejos en Murcia (designado por el Comité de seguimiento en Murcia).

Aprueban los POA, ejecutarán un seguimiento por actividades, del que rendirán cuentas a las co-direcciones del proyecto.</td><td>Comité de Seguimiento en Murcia. Integrado por dos representantes de cada una de las Asociaciones de Inmigrantes de Cañar en Murcia que participan en el Proyecto. Se reúnen mensualmente.Sus funciones principales son:

• Validación del POA anual

• Coordinación de acciones en sus respectivas asociaciones y entre las mismas.

• Designa al Representante de la Asociaciones de Inmigrantes de Cañar en Murcia ante el CAL Cañar.</td></tr>
<tr><td>El CAL Murcia está formado por miembros de la Unidad técnica, dos representantes del Comité de seguimiento y representantes de aquellas instituciones del ámbito público y privado que participan de manera más directa en el proyecto (Ayuntamiento de Totana y San Javier; CAM; CEPAIM; ONGD; y consejerías de la Comunidad Autónoma más implicadas).

Aprueban el POA?, ejecutarán un seguimiento por actividades, del que rendirán cuentas a las co-direcciones del proyecto.</td></tr>
</table>

Nota. Avalua (2010, p. 32).

La arquitectura del proyecto se fue montando mientras éste ya estaba en marcha; es decir, no fue un organigrama fijo desde el cual se partió si no una estructura que se fue trabajando en base al recorrido de la experiencia piloto. Entre 2007 y 2008, la reestructuración del proyecto, de sus objetivos y ejes funcionales impactó en las responsabilidades asignadas a los actores participantes. También se incluyeron nuevos actores y órganos del proyecto y se modificaron miembros a su interior. Todas estas alteraciones se pueden apreciar al comparar las Tablas 16 y 17 sobre la estructura funcional original y modificada del proyecto Cañar-Murcia.

Tabla 17

Estructura funcional modificada del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia

NOMBRE	MIEMBROS	FUNCIONES
Comité Binacional	- SENAMI Ecuador - AECID España - MTIN España - CARM Murcia	• Órgano superior de coordinación y seguimiento general del proyecto • Encargado de dar el visto bueno a los POA **Cambia su composición (de 8 a 4 miembros)**
Comité Interinstitucional Administración Pública Española	- AECID (MAEC) - Dirección General de Integración de los Inmigrantes (MTIN) - Oficina de Cooperación al Desarrollo Consejería de Política Social Mujer e Inmigración (CARM) - Dirección General de Inmigración y Voluntariado. Consejería de Política Social Mujer e Inmigración (CARM)	• Responsable de coordinar a las instituciones españolas • Otorga el **visto bueno al Plan Operativo Anual** **Nuevo**
Comité Coordinador Interinstitucional de las Entidades Ecuatorianas	- SENAMI - Municipalidad de Cañar - Gobierno Provincial del Cañar - Comité de Acción Local de Cañar	• Fortalecer mecanismos de **coordinación** • Debatir de sus compromisos dentro de los POAs **Nuevo**
Unidad Técnica Cañar	- Co-director/a AECID - Co-director/a SENAMI - Unidad administrativa - Equipo técnico	• **Ejecución POA** • Gestión presupuestaria • Administración del proyecto **Cambio de Entidades Ejecutoras por Equipo técnico e inclusión del mismo en la Unidad**
Unidad Técnica Murcia	- Oficina de Cooperación al Desarrollo - Dirección General de Inmigración y Voluntariado - Co-director/a CARM	• **Preparación POA** • Seguimiento de las actuaciones • **Coordinación** con otros **departamentos** de las distintas administraciones públicas implicadas en el proyecto • Dar cuenta a sus respectivos Departamentos de las actuaciones realizadas y proponer, en su caso, las nuevas actuaciones **Se especifican un poco más las funciones**
CAL Cañar	- Consejo Provincial - Municipalidad de Cañar - Organizaciones sociales rurales (PPCCC, AIEC, ASOAC) - Asociación urbana - Juntas Parroquiales del Cantón - Asociaciones de inmigrantes cañarenses en Murcia	• **Foro** de consulta, asesoramiento, propuestas e intercambio de información • Seguimiento del proyecto • Facilitar el intercambio de información y desarrollo de las actuaciones de codesarrollo • **Aprobación POA** **Ligera modificación en miembros**
CAL Murcia	- Oficina de Cooperación al Desarrollo - Director General de Inmigración y Voluntariado. - Miembros del Comité Técnico. - Consejería de Educación, Ciencia e Investigación. Dirección General de Promoción Educativa e Innovación. - Consejería de Agricultura y Agua. Dirección General de Modernización de Explotaciones y Capacitación Agraria. - Consejería de Turismo y Consumo. Dirección General de Promoción Turística. - Universidad de Murcia Vice-rectorado de Relaciones Internacionales. - Ayuntamiento de Cartagena - Ayuntamiento de San Javier - Ayuntamiento de Totana - Consulado General de Ecuador en Murcia. - Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM). - Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes (CEPAIM) - Asociación de Indígenas e Inmigrantes Ecuatorianos de la Provincia de Cañar en la Región de Murcia (ADIMUR). - Asociación Central del Movimiento Cañarí (ACMOC) - Asociación de Mujeres Indígenas de Cañar en Totana (AMIC-T) - Asociación Rey de los Andes - Asociación Tupan-Jatari - Asociación Nuevo Amanecer Jumilla.	• Presentar **propuestas** POA • Proponer iniciativas • Facilitar entre las distintas entidades la información relativa al proyecto • **Intercambiar información y actas** entre los miembros de ambos comités • Seguimiento proyecto Cañar • Facilitar intercambio de información y conocimientos con las entidades de Cañar • Propiciar las actuaciones conjuntas de codesarrollo **Modificados miembros (Se funde con el Comité de Seguimiento) y funciones**

Nota. Avalua (2010, pp. 24-35).

La remodelación de su estructura organizativa —como la creación de los Comités Interinstitucionales—, la adopción de medidas, la especificación de los roles de las unidades creadas, se decidieron para seguir más de cerca el desarrollo del proyecto (Avalua, 2010). Aun así, los problemas continuaron. Hay quien vio en la estructura en sí la fuente de las limitaciones para ejecutar el proyecto, como atendía un funcionario de la CARM:

> (…) según esta estructura, el proyecto tiene un funcionamiento autónomo con sus órganos de aprobación de planes, decisión, y ejecución presupuestaria. Aquí ya se encuentra la primera fricción pues el proyecto está encuadrado en organismos de la administración pública que se rigen por las normas de procedimiento administrativo para la aprobación de actuaciones, ejecución y gasto, y las decisiones se toman por los órganos de gobierno. Los comités del proyecto [CAL] pueden proponer o asesorar pero no decidir. Esta cuestión, al menos en Murcia, creó ciertas expectativas falsas entre las asociaciones de inmigrantes. Además, en Murcia la co-dirección es una asesoría técnica externa a la Administración (García-Nieto, 2009, p. 217).
>
> Si se quería un proyecto autónomo se tendría que haber creado una entidad con una forma jurídica que lo permitiera (…) (García-Nieto, 2009, p. 232).

Como añadidura, los Comités de Acción Local (CAL) que motorizaban las acciones funcionaron a velocidades diversas a lo largo del proyecto. Mientras el CAL de Cañar estaba activo desde antes de iniciar formalmente el proyecto y ya se había plasmado en su estructura original; el CAL de Murcia se incorporó en octubre de 2007 durante una de las renovaciones de la estructura del proyecto. Esto hizo que la experiencia acumulada y los ritmos de trabajo de cada uno fueran diversos. Los testimonios de responsables implicadas/os en Cañar y Murcia, mencionaron como un problema la falta de acoplamiento y comunicación entre ambos CAL:

> (…) una de las primeras cuestiones que empiezan a ser complicadas es (…) la comunicación entre los dos Comités de Acción Local. Todavía el tema de las comunicaciones no estaba tan fácil como ahora, (…) esos dos Comités de Acción Local funcionaban mejor o peor cada uno para gestionar cada uno de sus nodos, pero tardó mucho tiempo en empezar a funcionar de una manera coordinada entre ellos dos y esa era la base del codesarrollo. O sea, para que hubiera un proceso propiamente de codesarrollo, esos dos Comités de Acción Local tenían que estar íntimamente relacionados y trabajar (…) por lo menos mensualmente había que hacer una reunión (…). Bueno, pues esto no se hizo. (…) no se hizo porque tardamos mucho en constituir las condiciones mínimas en cada uno de los dos polos para empezar a funcionar, primero como polos (Entrevista 18, 2017).

> La coordinación entre Murcia y Cañar se realizó por las codirecciones del proyecto entre Murcia y Cañar con muchas dificultades y falta de entendimiento. Por último (…) el *comité binacional* después de dos años de actuaciones del proyecto todavía no se ha reunido (García-Nieto, 2009, p. 218, énfasis original).

Reforzando esta última observación, los cortocircuitos en la comunicación estaban en las instituciones vértices del proyecto. Hasta noviembre de 2007, "(…) no existía un mecanismo de comunicación y coordinación entre las dos principales instituciones responsables de la financiación y ejecución del proyecto": la AECI y la CARM (García-Nieto, 2009, pp. 217-218). El informe oficial de evaluación del proyecto piloto suministraba más detalles sobre el funcionamiento de los CAL: luego de la reunión constitutiva del CAL de Murcia, éste se reunió en dos ocasiones durante 2007, no tuvo encuentros durante 2008 y tuvo dos mítines durante 2009 (Avalua, 2010). Esta escasa actividad no fue suficiente, entre otras cosas, para desarrollar las ambiciones de un proyecto de este porte[402] y una señal de ello fue que las actividades del proyecto en Murcia durante su última etapa quedaron subsumidas a programas ya activos de integración local diseñados para todas las personas migrantes. Desde el lado de Cañar, el CAL dejó de reunirse después de una pausa en su funcionamiento en 2008 derivada del arribo de una nueva codirección y de la falta de acuerdos de renovación (Avalua, 2010).

En el caso de las instituciones, las personas encargadas en España y Ecuador también fueron cambiando a lo largo de las distintas fases del proyecto. Esto hizo que fuera imposible una linealidad y se generaron mayores incertezas entre las/os demás participantes, pese a todos los esfuerzos por lograr resultados. Para dar algunas precisiones, el codirector del proyecto en Cañar puesto por la AECI, quien estaba desde la génesis de esta experiencia piloto y contaba con un capital social construido desde la preparación del proyecto, en un lugar con diferencias interétnicas que gestionar, fue removido de sus funciones en marzo de 2008. Si bien aun no poseía la experiencia profesional suficiente y su colocación fue producto de la falta de personal en la AECI, ese cargo en un proyecto tan innovador hubiese resultado difícil para cualquier funcionario/a incluso de larga carrera. Por el lado de Murcia, hubo cuatro responsables diferentes al frente del proyecto en la Secretaría de Cooperación y Acción Exterior de la CARM (Avalua, 2010).

De estos desacoples se desprende que las dos patas del proyecto no coincidían en el modo de concebir la migración y el desarrollo, siendo que en Cañar tenían una visión más política del hecho migratorio y del ciudadano, mientras que Murcia privilegiaba el interés por una integración que diluía las diferencias de la persona migrante ecuatoriana (Cortés Maisonave, 2010). El modo

[402] Una de las entonces encargadas del proyecto en Murcia achacaba esto a la disparidad de financiamiento: "(…) la mayor parte de los recursos del proyecto [de los 6.389.310 dólares totales] se van a invertir en Cañar, y en ese sentido se produce una cierta asimetría entre las actuaciones en uno y otro ámbito geográfico" (Romero Gotor, 2007, p. 56).

en que apoyaban el proyecto piloto reflejaba esas mentalidades. El proyecto tampoco generaba líneas claras para la integración de la población de Cañar en Murcia, aunque la privilegiaba por su implicación en el piloto, la confrontaba con otras comunidades migrantes que estaban en una situación social y económica similar (Benítez Hinojosa, 2012). En las críticas cruzadas, desde el lado cañarí se esperaba que el codesarrollo lograse mejores condiciones laborales y de vida para la migración ecuatoriana de ese origen en Murcia, porque era esa la manera de sobreponer la integración a la explotación (Entrevista 18, 2017). Esto retrata que convivían varios modos de concebir la integración en los dos territorios. La explotación se evidenciaba, aunque sin usar esa palabra directa, en que la participación migrante en Murcia era siempre decreciente debido a las largas jornadas laborales. Como atestiguaba una funcionaria de la CARM ya desde el inicio del proyecto:

> (…) esta es otra de las debilidades del proyecto, (…) la falta de tiempo de los inmigrantes para poder realizar actividades, pues trabajan de lunes a sábado, desde temprano hasta las 7 u 8 de la noche (excepto los sábados). Con este horario resulta difícil encontrar tiempo y fuerzas para realizar cursos, eventos, etc. (Romero Gotor, 2007, p. 58).

Haciendo una valoración de los polos en conjunto, un funcionario de la CARM decía que:

> La intersección de actividades en uno y otro lado ha sido prácticamente inexistente. (…) ha puesto de manifiesto (…) la falta por parte de los residentes en Cañar y de los inmigrantes de Cañar en Murcia de una conciencia de proyecto conjunto (García-Nieto, 2009, pp. 219-220).

Esto refería a que cada conjunto ecuatoriano reclamaba acciones para su lugar de residencia efectiva. No obstante esta crítica, no puede dejar de resaltarse que las instituciones de gobierno tampoco lograron amalgamarse y trabajar en conjunto pese a que sí tenían una responsabilidad asumida como agentes empleados al servicio del Estado y debían rendir cuentas, al opuesto que las/os inmigrantes cuya disposición formaba parte del uso de su tiempo libre.

El diplomático ecuatoriano López Martínez (2008), reportaba algunos de los logros del proyecto en función de los siguientes ejes planteados: medio ambiente, género-acompañamiento psicosocial, ordenamiento territorial, turismo comunitario, apoyo tejido productivo local, formación para jóvenes, comunicación social y difusión, y programa de internet satelital. El texto de López Martínez (2008) junto con otras fuentes, destacaban las siguientes acciones concretas en Cañar:

- Se inauguró una infraestructura de internet para su uso en centros educativos de alfabetización informática y telemática.

- Se creó la Oficina de Atención al Migrante en el Municipio del Cañar, donde se brindó apoyo psicosocial y jurídico.
- Se realizaron investigaciones académicas tuteladas por instituciones de Ecuador y España acerca de la realidad socioeconómica en el espacio migratorio Cañar-Murcia[403].
- Se incidió en medios de comunicación para procurar que el tratamiento informativo resalte los aspectos positivos de la migración. En ese tejido se trabajó con las radios populares locales (Entrevista 16, 2017).
- Se fundó una Oficina de la Mujer en la que se dieron capacitaciones para el desarrollo económico y social de la comunidad, empoderando a mujeres en temas de liderazgo comunitario, bienestar social, jefatura de familia y microempresa.
- Dentro del ordenamiento territorial cantonal, se creó la Oficina de Planificación Física para recabar información sistematizada para el reordenamiento físico en Cañar, El Tambo y Suscal, apoyada por la Secretaría Nacional de Planificación ecuatoriana (SENPLADES). Los técnicos aun activos fueron formados gracias al proyecto (Entrevista 18, 2017).
- Dentro del manejo de recursos naturales, se dieron capacitaciones para fortalecer la cadena productiva introduciendo tecnología limpia adaptada al clima y la orografía local; se emplazó un vivero con plantas nativas para la reforestación; se hizo un estudio técnico para proyectar la construcción de un embalse y sistema de riego en los poblados de Zhuya, Gaza y Malal, recuperando además prácticas de agricultura ancestral andina.
- Se trabajó en el desarrollo del turismo comunitario, consolidando tres experiencias. Se brindaron capacitaciones en áreas como gastronomía, guía de turismo y administración (Redrobán Herrera, 2010).
- Se implementó un programa de formación para jóvenes de 16 a 35 años, rehabilitando un centro con fondos de la Caja de Ahorros del Mediterráneo y la cooperación técnica del Gobierno Provincial. Se dictaron capacitaciones en formación empresarial (rural y turística), tejeduría artesanal, agricultura ecológica, manejo de ganado bovino y alpacas.
- Se fortalecieron los sistemas educativos hispano e intercultural bilingüe, informatizando la mayoría de los centros educativos del cantón Cañar y capacitando docentes en herramientas informáticas y pedagógicas.
- Se organizaron queserías comunitarias (Entrevista 18, 2017).

[403] Se pueden destacar el estudio “Niñez y migración en el cantón Cañar”, realizado entre 2007-2008 por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), junto con la FLACSO-Sede Ecuador, el Municipio de Cañar, Plan Internacional y el UNICEF, entre otros. También los volúmenes colectivos publicados por la Universidad de Murcia de Gadea, García y Pedreño (2009) y Pedreño Cánovas y Sánchez Alcázar (2009). Además, se pueden mencionar otros estudios realizados para el proyecto como el “Informe sobre actitudes y comportamientos de los jóvenes procedentes de Cañar en la Región de Murcia” y el “Informe sobre el consumo nostálgico de las personas procedentes de Cañar y de Ecuador en la Región de Murcia”, ambos de 2008.

No todas estas iniciativas pudieron mantenerse en el tiempo en Ecuador pero, a contraluz, se lograron mayores resultados en Cañar que en Murcia, aunque se haya tratado de logros más apegados a la cooperación tradicional que al codesarrollo. En Murcia se concretaron actividades de formación ocupacional y empresarial, talleres de acompañamiento psicosocial dirigidos a mujeres, actividades culturales y deportivas con jóvenes migrantes, acciones de comunicación para promocionar los recursos de la localidad de origen en la de destino y viceversa, estudios sobre el uso de las remesas y el aliento del turismo comunitario en Cañar (López Martínez, 2008; Benítez Hinojosa, 2012). Empero, estas actividades no se desarrollaron en todo su potencial.

Un elemento que no puede pasar inadvertido es el estallido de la crisis económica y financiera de 2008, que golpeó especialmente a España y aminoró las expectativas sobre la factibilidad del codesarrollo (Lacomba y Royo, 2020). Benítez Hinojosa (2012) puntualiza que esa crisis transformó la realidad de Murcia, impactando en una disminución progresiva de las remesas, provocando la disgregación de las familias migrantes, un interés por el retorno asistido, un freno a las nuevas migraciones a corto plazo y, por el lado institucional, una reducción de las partidas de cooperación al desarrollo. El proyecto no se cuestionaba sobre los vaivenes que podían sufrir las remesas y las voluntades de las personas migrantes como "agentes de desarrollo". Como concluye un grupo de investigadores que indagaron en este proyecto piloto: "El envío y la gestión de las remesas reflejan tanto los contextos de la migración como el proceso de redefinición por el que pasan los proyectos migratorios" (Gadea Montesinos, García Borrego y Pedreño Cánovas, 2009, p. 192). Las personas migrantes llamadas a ser "agentes de desarrollo" por el proyecto no pudieron obviar los coletazos de esta situación estructural que se adicionaba a su falta de tiempo, por un lado, y al escaso involucramiento logrado por las instituciones en Murcia.

Los logros alcanzados por el proyecto en Cañar y Murcia y los balances hechos por personas involucradas en las instituciones participantes del piloto, resaltaron que nunca se lograron las sinergias de codesarrollo entre las dos geografías participantes y tempranamente el experimento se redujo a un proyecto de desarrollo local en Cañar[404]:

> (…) es un problema de la experimentación. A veces intentas hacer demasiado, yo creo que fue el caso claramente (…) era demasiado lo que pretendíamos hacer (Entrevista 16, 2017).

> (…) no llegamos a poder hacerlo [el plan de codesarrollo]. O sea, se montó una infraestructura, había una plata, (…) se adquirían infraestructuras, se mejoraban locales, en fin, las cosas producían, tenían una incidencia práctica directa, pero no podemos hablar de codesarrollo, salvo en ciertos esquemas muy puntuales (Entrevista 18, 2017).

[404] También esto fue reflejado en la tesis de Benítez Hinojosa (2012) dedicada al proyecto.

> (…) lecciones de esta experiencia concreta: es una experiencia (…) institucionalmente mediada y ese es su gran atractivo por una parte, porque los distanciaba [a los migrantes] de todas las formas espontáneas (…) o no visibles [de codesarrollo] que se habían dado hasta ahora; pero al mismo tiempo (…) como estaba determinado institucionalmente, pues, flaqueaba en la pertinencia sociocultural y en las reales posibilidades económicas y políticas y de subjetivación de esa diáspora (…). Y además, faltaba en ese proyecto (…) una visión comprehensiva del codesarrollo (Entrevista 18, 2017).

> (…) mi opinión sobre el proyecto no es positiva, creo que desde el principio ha estado desenfocado dirigiéndose más a la creación de ampulosas estructuras de funcionamiento y grandilocuentes objetivos, que a la realización de acciones concretas de codesarrollo (García-Nieto, 2009, p. 195).

> Al final, (…) el proyecto queda configurado en dos partes con muy poca conexión entre sí. Por un lado una especie de plan de desarrollo local en Cañar financiado en su mayor parte por la AECI, con unas aportaciones para acciones concretas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de la Caja de Ahorros del Mediterráneo. Por otro lado unas acciones delimitadas para los inmigrantes de Cañar en Murcia, como si fuesen unas clases particulares, puestos que esas acciones se realizan abiertas a todas las personas inmigrantes dentro de los programas de integración de inmigrantes que se ejecutan en la Región de Murcia (García-Nieto, 2009, pp. 219-220).

> El proyecto no surge como una demanda o una iniciativa de los propios inmigrantes que quieren contribuir al desarrollo de su lugar de origen, y buscan apoyo en instituciones públicas y privadas (Romero Gotor, 2007, p. 57).

En fin de cuentas, la valoración final de esta experimentación que intersectaba la cooperación, el desarrollo y las migraciones quedaba recogida en una reflexión hecha por una persona iniciadora del proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia:

> El proyecto, como diría, es obligatorio, pero a la vez es el empobrecimiento de la idea. Porque intentas encapsular una idea, una propuesta en un marco tecnocrático muy rígido. (…) Como nosotros poníamos gran parte de la plata, el riesgo de que esto se convirtiera más en un proyecto de desarrollo era grande. Y yo sospecho que es lo que pasó. (…) Y desde luego, si lo hubiéramos logrado, lo que habíamos pretendido, lo estaríamos vendiendo a todas partes. Porque con lo cual yo creo que no lo logramos (Entrevista 16, 2017).

Ideas como el codesarrollo pueden encerrar una apuesta política en un campo específico, pero el trazamiento de su puesta en práctica deja ver sus bifurcaciones y sus resultados. El apogeo

del codesarrollo iniciado en 2004 por la cooperación al desarrollo española central se selló con la crisis global económica y financiera de 2008. El proyecto Cañar-Murcia finalizó oficialmente al cerrar el año 2010 (Jodar Vidal, 2011). Este experimento de codesarrollo Norte-Sur, trasluce que no todas las ideas de moda pueden ser ejecutables en todos los contextos y que hace falta mucha experiencia y gradualismo para llevar a cabo un proyecto tan ambicioso. Al margen de los logros o no del proyecto Cañar-Murcia, la adopción de la idea política de codesarrollo revela el interés de España por los abordajes que se estaban dando hacia la migración en el ámbito comunitario y por la inclusión de nuevas herramientas a su política exterior migratoria. También trasluce que las relaciones de cooperación entre países pueden ser un campo fértil para insertar las políticas de control migratorio, como las de retorno, a través del impulso de proyectos de desarrollo en países del Sur Global.

Conclusiones[405]

Esta tesis doctoral analizó el modo en el que se incorporó y problematizó la temática migratoria extracomunitaria en la agenda de política de la UE y de España hacia Ecuador, entre 1996 y 2008, atendiendo especialmente a los campos de seguridad y desarrollo. Responder al interrogante sobre por qué razones esto tuvo lugar, implicó dar cuenta de varios fenómenos simultáneos acontecidos en ese periodo de tiempo: por un lado, la andadura en paralelo de la europeización y la externalización de los controles migratorios (Boswell, 2003) entre la UE y España y, por otro lado, la convivencia de estos procesos con la estrategia dirigida hacia terceros países como, en este caso, Ecuador.

Este estudio permitió corroborar las hipótesis planteadas. Por un lado, que la UE tuvo incidencia en las políticas migratorias españolas, entre 1996 y 2008, atendiendo a su con condición de país-frontera comunitario. Por otro lado, examinar la política exterior de España hacia Ecuador permitió constatar que el país ibérico se amparó en su pertenencia comunitaria para trasponer lineamientos políticos de la UE sobre migraciones hacia este Estado andino, especialmente en los ejes de seguridad y desarrollo. Aun más complejo, se verificó un proceso simultáneo de europeización de las políticas migratorias españolas y de externalización de los controles migratorios comunitarios y españoles hacia Ecuador. En este terreno, se observaron mayormente continuidades en las herramientas políticas adoptadas y aplicadas por España hacia Ecuador, contrastando incluso periodos de gobierno españoles de distinto signo político que replicaron los componentes de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. De hecho, el modo en el que se intervino políticamente sobre la migración ecuatoriana hacia España reconfiguró las relaciones exteriores entre ambos países y la agenda política bilateral hasta nuestros días (Santi Pereyra, 2021).

En cuanto a la perspectiva analítica, esta tesis apostó por el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008, 2017b, 2026) para resaltar el valor de las ideas políticas en la intersección de la política exterior con la política migratoria entre los actores estudiados. En concomitancia, se desplegó una estrategia metodológica cualitativa que combinó el análisis de más de 300 documentos oficiales y discursos políticos de funcionarias/os de la UE, España y Ecuador, con un trabajo de campo multisituado en España y Ecuador donde se entrevistaron a 20 informantes clave ligados con la cuestión migratoria objeto de estudio. Fruto de este abordaje teórico-metodológico se constató, en primer lugar, la centralidad de la idea de gestión migratoria dentro de la UE, la cual a partir del año 1999 logró perfilarse como un *frame* a largo plazo. Esta gestión migratoria comunitaria estableció un discurso institucional diferenciador entre los flujos

[405] Con letra cursiva se recuperan aportes teóricos propios que se nutren de los capítulos precedentes. En cambio, las comillas se refieren a la terminología oficial encontrada en los documentos que se analizaron en esta tesis.

migratorios comunitarios y extracomunitarios, siendo estos últimos los únicos calificados negativamente como “presión migratoria”, “migración ilegal” y “amenaza”. En esa visión la “inseguridad” es presentada como proveniente de fuera del territorio de la UE (Gil Araujo, 2002; Bigo, 2014). Desde ese marco de interpretación para el abordaje político-migratorio se constituyó lo que llamé, en un estudio precedente, la *matriz de gestión migratoria de la UE* (Santi Pereyra, 2021).

1. Principales hallazgos de la investigación

En clave del institucionalismo discursivo, esta tesis entendió y operacionalizó la *matriz de gestión migratoria de la UE* como un *ideario político* integrado por distintas ideas programáticas, organizadas en tres ejes de intervención para encauzar la migración extracomunitaria: las fronteras exteriores, la “lucha contra la inmigración ilegal” y el desarrollo. En estas tres áreas se confirmó que las ideas políticas de allí emanadas repercutieron en las relaciones exteriores entre España y Ecuador. Es decir, que las ideas políticas contenidas en la *matriz de gestión migratoria de la UE* dieron forma e incidieron en la configuración de las políticas migratorias de España y pudieron rastrearse en las herramientas políticas impulsadas hacia Ecuador. Para organizar los hallazgos, a continuación se puntualizará en la aplicación para el caso de Ecuador de los contenidos de estos tres ejes que integran la *matriz de gestión migratoria de la UE:* las fronteras exteriores, la “lucha contra la inmigración ilegal” y el desarrollo.

Acerca del primer eje de la *matriz* sobre fronteras exteriores, España asumió el enfoque securitario de esta área comunitaria desde finales de los años ochenta, cuando se negociaron las líneas de acción para atender la seguridad del perímetro en común. Después de 1999 traspuso los consensos comunitarios en su normativa migratoria; puso en funcionamiento sistemas de vigilancia comunitarios dentro de su territorio; colaboró con iniciativas de FRONTEX, institución de la que recibió equipos de control y vigilancia; elaboró el contenido de la Directiva comunitaria para obligar a las compañías de transporte a informar datos de viaje (API) de los pasajeros (Sainz de la Maza, 2015); entre otras cosas. Este compromiso con el resguardo de las fronteras exteriores de la UE y sus narrativas mostró una continuidad entre los gobiernos del PP y PSOE durante el periodo estudiado (1996-2000/2000-2004/2004-2008). Estos correlatos expusieron una dinámica interactiva de las ideas (Schmidt, 2008, 2017b) entre el ámbito comunitario y español, evidenciando una gradual interiorización del rol que debía ocupar España como país perimetral del espacio común. Adscribir al *ideario* comunitario fue parte del acuerdo tácito para legitimar la pertenencia de España al esquema de integración regional europeo.

Profundizando en el eje de fronteras exteriores de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, en España y en Ecuador impactaron los tres elementos que lo componen: la “vigilancia coordinada”, la “cooperación policial” y el “control de las compañías de transporte”. Respecto de los mecanismos de “vigilancia coordinada” dispuestos por la UE, se corroboró que España participó

de operaciones conjuntas de FRONTEX[406] desplegadas sobre las fronteras aéreas entre 2006 y 2007 para controlar la migración "ilegal" proveniente de América Latina, en las cuales hubo un número ínfimo de ecuatorianas/os detenidas/os. Pero el impacto cuantitativo de esas operaciones no fue lo importante, sino el modo en que gracias a ellas calaron las prácticas de control migratorio en los países de la UE. Eso conllevó procesos más profundos que se mantuvieron a lo largo del tiempo, como el establecimiento de una *cooperación securitaria sobre migraciones* (Santi, 2020b) entre Estados miembros en la que también actores *auxiliares* de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, como Interpol, jugaron un papel esencial en la *transferencia de conocimientos*. La *cooperación securitaria* aplicada en las fronteras exteriores comunitarias socializó saberes y prácticas de seguridad entre los Estados miembros que se volcaron sobre el control de la migración extracomunitaria en general, y ecuatoriana en particular, instalando y fortaleciendo un *know-how securitario*, un *saber hacer* en esta materia, que constituyó el *capital securitario* inicial de FRONTEX. Por su parte, la "cooperación policial" y el "control de las compañías de transporte" desplegados por España hacia Ecuador hicieron más evidente la *construcción escalar del control migratorio*. El análisis del plan Ludeco, el AROFM y del establecimiento de oficiales de enlace españoles en el país andino constataron que la securitización fue sostenida por discursos políticos comunitarios y españoles que afirmaban que a través de la migración se colaba la delincuencia y la irregularidad migratoria, lo que habilitó y legitimó la persecución policial de la población migrante ecuatoriana en España y Ecuador. Estas herramientas también visibilizaron que esa construcción interactiva de los discursos se replicó en una *construcción interactiva de los controles fronterizos* internos de España y los externos de la UE, y viceversa, que se extendieron hacia el territorio ecuatoriano, y que implicaron intercambios de información entre España, Europol, Interpol, compañías de transporte y organismos policiales de Colombia y Ecuador. El entrelazamiento de estos actores públicos y privados de escala internacional, regional, estatal y local es el que da forma a la *cadena de control migratorio* de la UE, España y Ecuador exigida por la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Ese entrelazamiento es el que ligó a la migración con la política exterior en un amplio espectro.

Las fronteras exteriores se incardinan con el segundo eje de la *matriz de gestión migratoria de la UE*: la "lucha contra la inmigración ilegal". El estudio de las principales herramientas políticas aplicadas para controlar todo el trayecto migratorio de los flujos ecuatorianos hacia España, (1) antes del viaje, (2) en el territorio de destino y (3) en la remoción hacia el país origen, arrojó particularidades sobre la aplicación de la *matriz* al caso hispano-ecuatoriano. Dos medidas implementadas (1) antes del viaje dan cuenta de los controles migratorios interescalares y de la multiplicación de la burocracia bilateral en origen: la imposición de la visa Schengen para Ecuador y la modernización del pasaporte ecuatoriano. Estas iniciativas ratificaron a la migración

406 AMAZON I, II y III.

“ilegal” como argumento para: inserir a Ecuador en las listas comunitarias de países con visado, lo que alteró convenios hispano-ecuatorianos precedentes; y, por otro lado, respaldar la modernización tecnológica del pasaporte ecuatoriano con apoyo de la OIM, que propició enlaces con la OACI. Ambas medidas reforzaron aspectos de la seguridad migratoria y fronteriza, enlazando la migración ecuatoriana hacia España con la perspectiva securitaria.

Otros instrumentos utilizados para el control migratorio (2) en el territorio de destino situaron a Ecuador como un caso testigo: los procesos de regularización; el Plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001); y el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios (AROFM) hispano-ecuatoriano. En las regularizaciones administrativas confluyeron los intereses políticos de España, como país de inmigración, que necesitaba nutrir su mercado de trabajo a la vez que “luchar” contra la “inmigración ilegal”, y Ecuador, como país de emigración, que debía darle un lugar primordial en su política exterior a la regularización de sus nacionales en España y a la defensa de sus derechos. Las negociaciones diplomáticas entre ambos Estados presentaron un tratamiento particular porque fueron atravesadas por: (a) movimientos de protesta migrante en España, en los que ciudadanas/os ecuatorianas/os participaron con un rol protagónico interpelando al gobierno español para ser reconocidos como sujetos de derechos; (b) una clara preferencia del gobierno español por la migración ecuatoriana que acarreó un proceso excepcional, inédito hasta la fecha, de regularización extraordinaria (“Operación Ecuador”) dirigida únicamente a ese Estado y que situó a Ecuador como el principal país extracomunitario en cantidad de regularizaciones en los procesos de los años 2000, 2001 y 2005, logrando en esta última simplificarles los trámites documentarios gracias a negociaciones diplomáticas bilaterales; y (c) la celebración de un acuerdo de flujos laborales (AROFM) utilizado como herramienta de externalización para seleccionar una “migración ordenada” temporal ecuatoriana hacia España, con colaboración de la OIM, que fue el único en su tipo en incluir la categoría comunitaria de readmisión extensiva a todos los nacionales de terceros países “irregulares”. La investigación situada para esta tesis doctoral, llevada a cabo en ambos contextos, permitió clarificar que gobiernos españoles de partidos políticos opositores alentaron el favoritismo hacia la población migrante ecuatoriana debido a las características “culturales”, o más bien religiosas, como afirmaron varias personas entrevistadas. Aun así, distintos actores políticos de primera plana con poder de decisión en España abonaron en sus discursos la representación de la irregularidad migrante ecuatoriana como algo traído o exportado con la “cultura” del país de origen, quitándole responsabilidad a la estructura del mercado laboral español y a la normativa de extranjería. La amalgama discursiva evidenciada ejemplificó el proceso interactivo a través del cual se replican las ideas políticas (Schmidt, 2008, 2017b).

En la “lucha contra la inmigración ilegal” *in situ* también se inscribieron las modificaciones al estatuto de doble nacionalidad que mostraron cómo se coló el foco comunitario y español y se alteraron consensos diplomáticos con décadas de vigencia, comportando consecuencias

negativas para las personas de Ecuador con planes de migrar a España o ya residentes allí. Las políticas de control enumeradas colocaron al acceso a la nacionalidad española como una estrategia que la población migrante ecuatoriana pudo utilizar para blindarse ante posibles expulsiones (Gómez Ciriano, 2007). Las cifras de concesiones de nacionalidad española a favor de migrantes de Ecuador entre 2004 y 2008 también denotaron las relaciones político-migratorias de preferencia entre ambos países.

Dentro de lo que en esta tesis se caracterizaron como (3) *políticas migratorias de remoción* se indagaron en mecanismos directos e indirectos de incentivo para abandonar España. En diálogo con el estatus migratorio irregularizado, se puntualizaron los de: (a) devolución y rechazo en frontera; (b) retorno forzado o expulsión; (c) retorno voluntario; y (d) readmisión. Respecto de (a) la devolución y el rechazo en frontera, la primera —acotada a ingresos por pasos fronterizos españoles no habilitados— fue poco representativa para la migración ecuatoriana. Mientras los rechazos de ecuatorianas/os en aeropuertos alcanzaron su pico en 2002 y representaron más de un cuarto de los rechazos considerando todas las nacionalidades y fronteras españolas entre 1999-2003. Estas cifras disminuyeron drásticamente hacia 2008, año de la crisis económica y financiera global, lo que respalda las afirmaciones de varios funcionarios ecuatorianos entrevistados: mientras España necesitó mano de obra dejó ingresar a migrantes de Ecuador. Pero los rechazos también activaron estrategias migrantes. Por una parte, el "viaje con bolsa", reseñado por diplomáticos ecuatorianos, era un *servicio migratorio trasnacional informal* dado por "chulqueros" (prestamistas), quienes proveían en Ecuador de dinero, tickets aéreos y reservas de alojamiento para luego requerir lo prestado una vez la persona migrante aterrizaba en España. Por otra parte, las personas migrantes ecuatorianas variaron sus rutas aéreas de ingreso a España, treta que fue contrarrestada con la "vigilancia coordinada" entre funcionarios policiales de los Países Bajos y de España en el control de la inmigración ecuatoriana en el aeropuerto de Ámsterdam (Schiphol), acción que representó una deslocalización del control migratorio español dentro de las fronteras de la UE.

Estos procesos de "vigilancia coordinada" entre socios de la UE, también se pudieron apreciar en la efectivización del (b) retorno forzado o expulsión. Dentro de la *cadena de control migratorio*, las compañías de transporte aéreo fueron otros actores privados formales que proveyeron servicios a España y a la UE para la expulsión de ecuatorianos. A escala comunitaria, Ecuador y Colombia fueron los únicos países de América Latina y el Caribe hacia donde se organizaron vuelos de expulsión de FRONTEX durante el periodo estudiado. No obstante, se debe remarcar que, en perspectiva comparada con otros Estados latinoamericanos, entre 2003 y 2008 Ecuador tuvo menores expulsiones efectuadas desde España que Brasil y Bolivia. Sin embargo, esta investigación no ha podido confirmar que esto se debió a una particularidad en la aplicación española de la *matriz* al caso ecuatoriano, porque la falta de datos sobre las expulsiones dictadas no permitió tener una panorámica sobre la utilización del retorno forzado como mecanismo

disciplinario para el flujo ecuatoriano. Aun así, las cifras permiten afirmar que entre 2003 y 2008 los retornos forzosos de ecuatorianos desde España fueron mucho mayores que los retornos voluntarios.

En cuanto al (c) retorno voluntario, desde un comienzo se estructuró en la legislación española de la mano de un incentivo económico. Los documentos oficiales indican que América Latina concentró nueve de las diez nacionalidades con mayor número de retornos voluntarios desde España entre 2003 y 2007, posicionando a Ecuador como el quinto país en solicitudes del programa PREVIE (2003 y 2008). Es oportuno resaltar la forma en que se ejecutaron este tipo de programas. Por ejemplo el PREVIE tuvo como contraparte a la SENAMI ecuatoriana (Moncayo y Herrera, 2011), a la que se sumó la OIM y muchas ONG[407], que colaboraron en la promoción interescalar (internacional, regional, nacional y local) de esta *política de remoción*. Estos actores intermediarios operacionalizaban *de facto* el camino hacia el retorno, ofreciendo información y asesoramiento a potenciales candidatas/os que luego concretaban o no su retorno, convirtiéndose en definitiva en facilitadores de las políticas españolas de control migratorio y de la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

Por último, esta tesis ha mostrado que la (d) readmisión es un *mecanismo de remoción* propio de la UE, que necesita de un compromiso escrito de devolución de extranjeros (nacionales o no) entre el bloque o sus estados miembros con otro Estado, región o esquema de integración. España insertó la readmisión con Ecuador dentro del instrumento laboral AROFM, inclusive un par de años antes que esa categoría figurase en su legislación sobre extranjería, convergencia que exhibió el compromiso de España con la *matriz de gestión migratoria de la UE* y la importancia de observar el contexto en el cual se incorporan las ideas políticas. No es un dato menor que al firmar un acuerdo que incluye la readmisión, el tercer país, en este caso Ecuador, sella un compromiso para formar parte de la *cadena de control migratorio comunitario* que posibilita expulsiones. Esta investigación corroboró en los registros oficiales españoles que bajo esta categoría se expulsaron nacionales de Ecuador, dato que confirma el proceso de externalización del control migratorio comunitario hacia el país andino.

El análisis del tercer eje que compone la *matriz de gestión migratoria de la UE* revela una concordancia entre el ámbito comunitario y español en el modo de entender la migración vinculada con el desarrollo desde inicios de la década de los noventa. Varios documentos de la UE propusieron un *frame* que situaba a la migración como una consecuencia de la "falta de desarrollo" —así expresado en el lenguaje oficial— y la perfilaba como una contribución al país origen siempre que fuese "legal" y aportase al "combate de la inmigración ilegal", engarzando discursivamente el segundo y tercer eje de la *matriz de gestión migratoria comunitaria*. Este *ideario* se fue nutriendo de concepciones políticas que alentaban el desarrollo en origen por

407 Cruz Roja Española, ACCEM, Cáritas Española, MPDL, VOMADE y Rescate.

medio de inversiones e incentivos para el retorno de migrantes o para la prevención de su salida, a las que luego se agregó la idea de codesarrollo. Estas perspectivas propagadas en Europa se replicaron durante las presidencias de gobierno del PP y del PSOE, pese a que este último en un primer momento matizó este encuadre incluyendo la categoría de integración a esa ecuación, hasta que el retorno recobró protagonismo con la crisis económico y financiera de 2008.

Se constató que Ecuador tuvo relevancia para la cooperación española en Sudamérica, en parte, gracias a la inmigración, convirtiéndose en un país prioritario (2001-2008) e insertándose en el grupo de "países-programa" preferentes para recibir la Ayuda Oficial al Desarrollo española. En la aplicación española del eje de desarrollo de la *matriz de gestión migratoria de la UE* se destacaron cuatro herramientas dirigidas a Ecuador: (1) los microcréditos, (2) el canje de la deuda externa, (3) las remesas y (4) el codesarrollo. Recurrentemente, estas se entrelazaron en los discursos políticos y las estrategias oficiales, tanto del PP como del PSOE, como si se tratase de una suerte de paquete de medidas para abordar la dimensión predefinida de migración y desarrollo en la política exterior española hacia Ecuador.

El (1) Programa español de microfinanzas en Ecuador destinó montos económicos similares entre 2001-2004 (PP) y 2005-2008 (PSOE). En ambos periodos, los discursos de representantes gubernamentales de España que referían a la migración en las políticas de desarrollo reiteradamente amarraban las categorías de microcréditos y remesas. Ese lazo se explica por la coincidencia del lanzamiento de los microcréditos en 2001 con el pico de salidas de migrantes desde el país andino hacia España, a pesar de que esta iniciativa política era anterior. Otro punto de encuentro entre el PP y el PSOE fue la vinculación que desde las disertaciones políticas se hizo sobre los microcréditos como incentivo al retorno de las personas migrantes a sus países de origen. Durante la segunda gestión del PP, programas y discursos políticos viraron el uso de microcréditos como una medida de control migratorio y, si bien el PSOE se distanció de hacer ese planteo lineal, cuando llegó la crisis económica y financiera de 2008 esa postura quedó explícita en la voz de Rodríguez Zapatero. En Ecuador, los discursos políticos sobre migración y desarrollo se amalgamaron con los de España a partir del gobierno de Correa, que en 2006 comenzó a implementar planes de retorno para la población emigrada con el objetivo de capitalizar su experiencia y contribuir al desarrollo nacional. Estas coincidencias entre migración y desarrollo se conectan con el abordaje político hegemónico que ha tenido el tema en los foros internacionales, diseminado entre los países de destino y origen migratorio, como atestiguan los casos de España y Ecuador.

Por otro lado, la inclusión de la migración en la (2) renegociación de la deuda externa entre España y Ecuador es un fuerte indicador de lo transversal que resultaba el tema en las relaciones bilaterales. Los montos condonados por España en 2005 a Ecuador fueron destinados hasta 2022 a proyectos de desarrollo económico y social, que fijaron entre sus criterios localizarse en zonas vulnerables y/o afectadas por la emigración. Esta iniciativa piloto probada en Ecuador se

plasmó posteriormente en el marco normativo[408] cuando España agregó a la migración como uno de los parámetros oficiales a considerar en los canjes de su deuda. Entonces, la renegociación de la deuda externa se posicionó como un elemento más de externalización del control migratorio español y como una particularidad del caso hispano-ecuatoriano.

Tanto la UE, como España y Ecuador enfocaron su atención política en las (3) remesas durante el periodo estudiado, momento en el que aumentaron considerablemente los envíos de dinero de la población migrante ecuatoriana hacia el país andino. La concepción del migrante como fuente de recursos se expresó en los discursos políticos de España como país de inmigración y de Ecuador como Estado de emigración. Documentos elaborados en ambas latitudes resaltaban el carácter privado de las remesas, pero determinaban un usufructo estatal al proyectar políticas para el gasto "correcto" de esos recursos, en línea con objetivos de la cooperación española y del gasto social ecuatoriano. La realidad mostró que las remesas para la sobrevivencia no se multiplicaban. España también incluyó a Ecuador en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP) (2004), que unió la cooperación al desarrollo, el combate de la pobreza y las remesas para contribuir al desarrollo mediante proyectos piloto en los países de origen. El país andino, por su parte, también aplicó ese enfoque productivo ofreciendo a sus emigrados en España invertir en el patrimonio histórico quiteño (2001) y en iniciativas (truncas) del "Fondo de ayuda, ahorro e inversión". Después de todo, en la primera década del siglo XXI, estos flujos privados representaban la segunda fuente de ingresos para Ecuador, después del petróleo. Otra confluencia bilateral fue la mejora de la bancarización de las remesas para reducir las comisiones, formalizar su envío y seguimiento. En esta área también intercedió la UE con controles más rígidos a partir de 2007, estableciendo el requisito de poseer un estatus migratorio regularizado en España para poder girar dinero a Ecuador a través de servicios financieros oficiales. Diplomáticos ecuatorianos entrevistados remarcaron esta barrera y la hicieron parte de sus argumentos en la negociación bilateral por la regularización migratoria en España.

Por último, el codesarrollo fungió como herramienta de instrumentalización de las remesas por parte de la cooperación al desarrollo española para que sean invertidas productivamente en los países de emigración, con la participación de comunidades y autoridades locales. Los proyectos de codesarrollo en Ecuador[409] —apoyados por la AECI/D— analizados en esta tesis, mostraron resultados tan dispares como los entendimientos que desde las distintas instituciones quisieron imprimirle al codesarrollo. El arco de los logros se extendió desde un anteproyecto de Ley para emigrantes y sus familias en Ecuador —esbozado entre 2005 y 2007— hasta acciones de incidencia para propagar la participación sindical transnacional en ambos países; el fomento del respeto de los derechos; la prevención de la migración ecuatoriana administrativamente irregular;

408 Ley 38/2006.
409 PMCD (2001); Participación Sindical en los procesos migratorios (2005); y el Convenio sobre remesas con filiales de la CONAIE (2006).

y la mejora del envío de remesas. Estos primeros resultados (2001-2008) reflejaron la amplitud con la que comenzó a trabajarse el tema en el vínculo hispano-ecuatoriano. En muchos casos se observó que España se alineó con la estrategia de la UE de planificar proyectos "*con"* los países extracomunitarios en lugar de "*hacia"* ellos, pero también con la "lucha contra la inmigración ilegal" comunitaria y con los discursos de contribución de la migración al desarrollo en origen y destino.

El análisis realizado en esta tesis sobre el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia, principal iniciativa en este campo, reveló que, si bien la idea política de codesarrollo intentó refrescar el área de cooperación al desarrollo española, en la práctica no tuvo logros prominentes. Para empezar, no se partió de una definición de codesarrollo aunada y precisa. De acuerdo con la literatura, los documentos y las entrevistas analizadas, a lo largo del tiempo el proyecto fue tomando una forma oscilante, con una estructura cambiante, variedad de actores, de ámbitos de injerencia y de objetivos, que complejizaron su puesta en marcha, desenvolvimiento y resultados. Participantes institucionales resaltaron que nunca se lograron las sinergias de codesarrollo entre las dos geografías y tempranamente el experimento se redujo a un proyecto de desarrollo local en Cañar. El apelativo de "piloto" fue más que acertado para la diagramación, tránsito y finalización del proyecto.

En suma, hemos visto que los componentes de la *matriz de gestión migratoria de la UE* se han replicado en el tratamiento político bilateral de la migración entre España y Ecuador. Se ha detallado la injerencia de ese *frame* en la aplicación de herramientas sobre fronteras exteriores, "lucha contra la inmigración ilegal" y desarrollo utilizadas por España para encarar la migración como tópico de la política exterior con la UE y con Ecuador. El *ideario* político en cada uno de esos ejes se ha resaltado para verificar la capacidad de análisis que posee esta *matriz* para ser utilizada en países socios de la UE y en terceros países extracomunitarios, como ha sido ejemplificado con el caso hispano-ecuatoriano.

2. Contribuciones teórico-metodológicas para los estudios sobre migración y política exterior desde la perspectiva de la externalización de los controles migratorios

Los resultados de esta investigación muestran la potencialidad de la perspectiva del institucionalismo discursivo para profundizar en el tratamiento de la migración dentro de la política exterior, asunto que involucra distintos actores y escalas geográficas. La centralidad que da este enfoque a las ideas políticas permite rastrear y analizar sus efectos a mediano y largo plazo, considerando los procesos interactivos que se producen entre diferentes planos (internacionales, regionales, estatales, locales), donde circulan tanto las ideas políticas como las/os tomadoras/es de decisiones de política pública. La utilización de documentos y discursos oficiales mostraron ser un campo fértil para rastrear las travesías de las ideas políticas y evidenciar, como hizo esta tesis, la *migración de las ideas políticas* entre distintos campos de la

política pública (relaciones exteriores, seguridad, trabajo, desarrollo, etc.), relacionados a la política migratoria y entre diferentes actores como la UE, España y Ecuador.

Estas ideas pudieron rastrearse en instrumentos utilizados por la UE para gobernar (in)directamente las migraciones extracomunitarias como: proyectos de gestión migratoria desplegados en Ecuador y entre España y Ecuador; herramientas de *capacity-building* dirigidas a funcionarias/os de Ecuador, en algunos casos brindadas por personal de España; y asistencia técnica y financiera dada por organismos internacionales en Ecuador. Acerca de esta *migración de ideas políticas* también se comprobó el trasvase en la legislación española de concepciones como "lucha contra la inmigración ilegal", readmisión, obligación de informar datos de los pasajeros transportados, codesarrollo, e incluir la migración como parámetro para las renegociaciones de la deuda externa. La mayoría de estas ideas encuentra su fuente en el tránsito de representantes de España por ámbitos de la UE y de otros espacios internacionales. Ese pasaje entre el terreno de las ideas y el de la normativa revela los efectos potenciales que las nociones interiorizadas por el Estado podrían proyectar sobre los sujetos migrantes, como se ha visto con la aplicación de esas ideas en herramientas políticas dirigidas a Ecuador. El país andino fue impactado por la migración de las *ideas políticas comunitarias y españolas* para tratar los flujos migratorios extracomunitarios, pero también usó los canales diplomáticos para dejar asentado en negociaciones y documentos oficiales su reclamo por los derechos de sus migrantes en España, especialmente los de regularización documentaria.

El estudio de la migración y la política exterior permite conectar dinámicas globales, regionales, estatales y locales del control migratorio, cuya coincidencias o diferencias es posible observar mejor por medio de aportes situados. La complejización de la política exterior testimoniada en esta tesis deja entrever que el panorama cada vez más interconectado en el que se desenvuelve la política exterior estatal puede dificultar la coincidencia de los mismos intereses migratorios a varias escalas. En este punto, esta investigación ha demostrado que puede haber varias estrategias de política exterior en contemporáneo también hacia un mismo actor. Formalmente, la gran mayoría de las iniciativas españolas adscribieron a la *matriz de gestión migratoria de la UE* centrada en la seguridad. Sin embargo, a nivel bilateral con Ecuador, la política exterior española privilegió intereses migratorios estratégicos del mercado laboral por encima de los de seguridad. En ese caso, hubo estrategias que desordenaron la "migración ordenada" prevista por las directivas y normativas. La muestra más cabal fue la "Operación Ecuador" (2001), que emergió como propuesta española para subsanar excepcionalmente la situación administrativa de miles de ecuatorianas/os en España y que favoreció los planteos diplomáticos ecuatorianos de regularización.

Dentro del cruce entre la migración y la política exterior, este estudio contribuyó a tres líneas de debates más amplios en la literatura que se puntualizan en los apartados siguientes: 1) los desafíos de la externalización de los controles migratorios según su aplicación geográfica; 2) las

estrategias de la UE para la externalización y la securitización de las migraciones; y 3) la flexibilización del sujeto migrante en el vínculo institucional entre migración y desarrollo.

2.1 Los desafíos de la externalización de los controles migratorios según su aplicación geográfica

Esta investigación cubrió un área de vacancia en la literatura académica que es, de modo general, el análisis de la externalización de los controles migratorios de la UE en América Latina y el Caribe, atendiendo a su impacto específico en el tratamiento de la inmigración de un país extracomunitario, como Ecuador, por parte de un país miembro, como España. Los aportes hechos, siempre situados, manifiestan que las dinámicas de europeización y externalización —tomadas en conjunto— pueden evidenciarse mejor si se considera a un socio del esquema de integración regional y a un tercer país.

La externalización y la desigualdad en el plano internacional son fenómenos que en este estudio han mostrado ir de la mano. La posibilidad de un actor de externalizar su gestión migratoria se vincula con los atributos de poder que tenga en el sistema internacional. Es así que las relaciones de desigualdad producen geografías de control migratorio (Stock, Üstübici y Schultz, 2019). En su mayoría son los actores del Norte Global quienes tienen la capacidad de externalizar sus controles migratorios hacia otros (en gran parte) del Sur Global, y no viceversa. En esta tesis, el trasvase de las lógicas de control migratorio se ha visibilizado para el caso de la UE, España y Ecuador. Pero no hay que perder de vista que también existen procesos de externalización Sur-Sur (Alvites Baiadera, 2019). Externalizar los controles migratorios no debe leerse en todas las circunstancias como una acción del Norte al Sur o de imposición. Como se ha constatado en esta investigación, la UE (como la OIM) ha desplegado una estrategia más efectiva: crear un *frame* sobre control migratorio que, a través de distintas herramientas de cooperación política, pueda diseminarse entre diferentes actores estatales y no estatales de forma interescalar (internacional-regional-nacional-local). Sobre la agencia que tienen los terceros países en la diplomacia migratoria y fronteriza (Laube, 2019; Ceccorulli, 2022), se vio que Ecuador incidió con éxito en buscar soluciones para regularizar a su población en España, negociaciones a las que España respondió de manera favorable por el interés de nutrir su mercado de trabajo hasta 2008.

Derivado de lo anterior, es de notar que la externalización de la *gestión migratoria* toma diferentes direcciones y énfasis de control de acuerdo con el actor que la implemente y la geografía donde se aplique. El mapeo de los proyectos de gestión migratoria comunitarios financiados en América Latina y el Caribe reveló un interés paulatino en la región, sobresaliendo Ecuador como el único país en el que se desarrollaron proyectos de todas las líneas presupuestarias revisadas entre 2001 y 2008, en los que se cubrieron temas como política migratoria y *capacity building*, prevención de la situación de irregularidad migratoria, migración laboral, derechos humanos, trata de personas, desarrollo, remesas, retorno y producción de información y/o datos. Abocarse

a la externalización en este área geográfica permitió graficar el modo en que las fronteras, en tanto construcción social y política, adquieren mayor o menor plasticidad según el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado (Santi Pereyra, 2021).

La externalización de la seguridad interna (Bigo, 2008) fue otro aspecto que se puso sobre el tapete. Las acciones del Ministerio del Interior español se europeizaron y externalizaron por medio de distintos dispositivos de la UE, lo que puso de manifiesto la *construcción escalar del control migratorio* que con su característica *interactiva* conecta diferentes actores y niveles administrativos y geográficos. El Estado español colaboró en acciones de control migratorio con organismos internacionales, instituciones de la UE, con otros Estados miembros, con diferentes instituciones internas españolas y con países de tránsito y destino migratorio. Del caso de estudio ecuatoriano emergió que, gracias a los fondos SOLID y FRONTEX, las fuerzas policiales españolas participaron en operaciones con otros Estados miembros para resguardar las fronteras exteriores, realizando controles aeroportuarios en Europa y efectivizando viajes de retorno forzoso de migrantes ecuatorianos irregularizados. Medidas como el refuerzo de las instalaciones y los sistemas de seguridad consular de España se aplicaron primero en África y luego fueron replicadas en Latinoamérica, coincidiendo con las prioridades geográficas del control migratorio español y de la UE. A nivel local, la operación Ludeco demostró la *construcción interactiva* entre los controles fronterizos internos de España y los externos de la UE, acción ratificada por los intercambios de información entre España, Europol, Interpol y policías de Colombia y Ecuador.

La “cooperación policial” como elemento de externalización de la seguridad interna (Bigo, 2008) fue de largo alcance en las relaciones entre España y Ecuador. Da testimonio de ello el AROFM (2001), que fue el único acuerdo de su tipo en la región que dejó asentado el acompañamiento de escoltas policiales españoles en la readmisión de ecuatorianas/os irregularizadas/os; también los cursos de formación a policías ecuatorianas/os en temas migratorios dictados por el Cuerpo Nacional de Policía de España (2001-2004), colaboración que se robusteció con cooperaciones estables hasta la actualidad[410]; y la institucionalización en la legislación española de la figura de funcionarios de enlace de inmigración diseñada por la UE en 2006, que devino en la participación de un oficial de enlace de inmigración en la misión diplomática española en Ecuador.

410 A posteriori, España y Ecuador formalizaron la cooperación en seguridad con la firma de una carta de intención en la materia (2011), de un Protocolo de cooperación policial (2015) y de un Convenio bilateral sobre cooperación policial para la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional (2017) entre ambos ministerios del Interior. EUROFRONT, como programa de la UE, también continuó esta cooperación policial hispano-ecuatoriana entre 2020 y 2024.

2.2 Las estrategias de la UE para la externalización y la securitización de las migraciones

La externalización de la *matriz de gestión migratoria de la UE* dejó al descubierto que la perspectiva hacia los terceros países se fue ampliando y complejizando a lo largo del tiempo y tuvo como puntos de apoyo: estrategias de financiamiento y de roles; el involucramiento de una red de actores en una *cadena de control migratorio*; la *creación de capacidades* o *capacity-building*; y el desarrollo de un *régimen de conocimiento sobre migraciones de la UE*. Todas estas cuestiones, sobre las que a breve se puntualizará, se mantienen hasta la actualidad.

La estrategia de financiamiento comunitario hacia el control de los movimientos poblacionales en los países de origen migratorio pasó discursivamente de la "cooperación" (B7) a la "asistencia" (AENEAS) y, posteriormente, desde el año 2006 hasta hoy, a la "asociación" y el "apoyo". No sólo se trató de un cambio en la terminología si no que mutó la forma de comprender y encarar las migraciones como fenómeno político. La estrategia de "asociación" y "apoyo" potencia el *frame* comunitario como un hecho compartido entre la UE, sus Estados miembros y los terceros países, desde el cual pensar la migración y su control. Los roles de los actores en la estrategia de "asociación" y "apoyo" son de mayor cercanía que en las relaciones de "cooperación" y "asistencia", que se plantean más alejadas. Esa cercanía se lograba con la participación de los países de origen migratorio en los proyectos financiados con fondos comunitarios. Por eso se remarcó que esta lógica ya no planificaba proyectos simplemente *hacia* los terceros países sino *con* ellos, generando un mayor compromiso de su parte y dejándolos envueltos en la gestión migratoria de la UE. También robustecía la estrategia de la UE de incidir *desde adentro* de los países de emigración en vez de *desde afuera.*

Otro punto fundamental fue la creación de una *cadena de control migratorio* post Consejo Europeo de Tampere (1999). Como resultado de los discursos políticos sobre contener los flujos poblacionales "en todas sus etapas" y las "responsabilidades compartidas" que pesaban entre Estados desiguales, esta *cadena de control migratorio* comprometía en acciones de cooperación (desigual) para tal fin a una red de actores públicos y privados en países de origen-tránsito-destino migratorio, los cuales al formar parte de proyectos, capacitaciones o financiamientos se retroalimentaban de la agenda político-migratoria comunitaria (Santi Pereyra, 2022). Esta fue una táctica de la UE para articular y legitimar su modo de entender la gestión migratoria frente a otros actores, esperando incluso impactar en políticas públicas ajenas. Por eso, hay que entender la configuración de esta *cadena* como una forma *difusa* para *externalizar las ideas políticas comunitarias sobre el control migratorio* mediante brindar colaboración política y técnica y conocimientos expertos hacia una red de actores. Este entramado dio sustento a la *cadena de control migratorio* de la UE y de España en Ecuador.

Un punto a destacar dentro de las tácticas de la UE para vehiculizar su estrategia de externalización fue la *creación de capacidades* o *capacity-building*. Esta herramienta se orienta

a la transferencia de ideas políticas en formato de conocimientos encauzados mediante cursos, adiestramientos, talleres, capacitaciones, etc. dirigidos a actores públicos o privados con incidencia en las políticas públicas. Los proyectos con fondos de la UE aplicados en Ecuador y la "cooperación policial" entre España y Ecuador demostraron ser nichos para operativizar las ideas de la *matriz de gestión migratoria de la UE,* como si se tratase de un regímen de conocimiento (knowledge regime), usando el término de Campbell y Pedersen (2011), con el que se impactó en la organización y funcionamiento del *policy-making*. Siguiendo este surco, los proyectos y la creación de capacidades ofrecidos a Ecuador por los proyectos de gestión migratoria comunitarios buscaron incidir *desde adentro* en los procesos migratorios en origen, tanto en lo referido a definir un perfil de migrantes deseadas/os, su entrenamiento para el mercado laboral español, como a asuntos más estructurales ligados a cuestiones jurídicas migratorias y laborales en terceros países. De este modo, la dimensión externa de la política migratoria comunitaria puso un pie en los aparatos burocráticos de control migratorio de países extracomunitarios, como Ecuador, buscando "mejorar las capacidades" de los mismos para la "gestión de fronteras", resaltando así el rol de la frontera ajena como elemento *securitario* para la UE, convertido en objeto de interés e intervención. Este *régimen de conocimiento sobre migraciones de la UE*, se complementó con la proliferación desde los años 2000 de herramientas diseñadas para la producción de datos sobre los países de origen migratorio como los "Regional Strategy Papers", los "Country Strategy Papers" y los "Perfiles Migratorios".

2.3 La flexibilización del sujeto migrante en el vínculo institucional sobre migración y desarrollo

Este estudio resaltó los intentos de la política pública en destino y origen por instrumentalizar la capacidad de ahorro, esfuerzo, voluntad y compromiso familiar y comunitario de migrantes de Ecuador en España forjada en contextos de precariedad, configurando en la relación bilateral una *flexibilización del campo económico y social transnacional de la persona migrante*. Los periplos de las personas migrantes de Ecuador estaban atravesados por situaciones de precarización documentaria, de inserción laboral subcalificada y/o de formas de organización familiar separada por las fronteras, y geográficamente dispersa. En esa configuración, las políticas españolas apoyadas por Ecuador pregonaban que los recursos de las/os migrantes debían trascender el espacio de la reproducción familiar hacia una apuesta colectiva, que buscaba activar el accionar de las personas migrantes de Ecuador como "agentes de desarrollo" de sus comunidades de origen y de llegada. Los límites de esta concepción, que no cuestionaba los vaivenes que podían sufrir las remesas y las voluntades de migrantes y sus familias, se pusieron de manifiesto con la crisis económica y financiera global de 2008, que impactó duramente en la economía española y en la situación socioeconómica de la población migrante asentada en España. Al margen de ello, los intentos estatales por direccionar las remesas, los microcréditos y las iniciativas de codesarrollo, dejaron a la vista una convergencia en la concepción de la UE, de España y de Ecuador respecto a los sujetos migrantes como activos

“agentes de desarrollo”. Esta visión encontraba su raíz en una concepción global sobre cómo entender la migración y el desarrollo reflejada en los encuentros políticos vinculantes y no vinculantes que, desde la CIPD de 1994, se expandió por el mundo.

3. Nuevas líneas de investigación a futuro

Entre las varias líneas de posible indagación futura que se abren a partir de esta investigación se señalarán algunas del ámbito de la externalización de los controles migratorios entre la UE, España y los países de América Latina de modo general.

En primer lugar, del análisis de los proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en América Latina y el Caribe emergió la variedad y la evolución de las estrategias desplegadas por este esquema de integración hacia la región latinoamericana. Profundizar en la estrategia de “asociación” entre la UE con los terceros Estados y la táctica de incidir *desde adentro* de los países de emigración abre la puerta a explorar el vigente programa de cooperación EUROFRONT (2020) dirigido a la gestión integral de fronteras *entre* Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Paraguay y Chile. En primer lugar, se podría rastrear a qué se refiere la idea política comunitaria de gestión integral de fronteras. Además, se podría sondear la aplicación de las ideas políticas presentes en los ejes de fronteras exteriores y de la “lucha contra la inmigración ilegal” de la *matriz* con las que, a priori, se conectan las actividades de EUROFRONT. El mencionado programa de la UE también sería un lugar privilegiado para adentrarse en la “cooperación policial” ofrecida por España a los países de Sudamérica involucrados. Ya de modo específico, podría profundizarse en la “cooperación policial” entre España y Ecuador, campo que tuvo una continuidad bilateral a través de instrumentos de cooperación acordados en 2011, 2015 y 2017, entre otros. Otra indagación posible sería la relación de europeización y externalización que se establece en EUROFRONT entre los países miembros participantes: España, Italia, Portugal, Polonia y Lituania y su presencia en Sudamérica. También se abren interrogantes sobre el rol que desempeña allí la OIM, actor ligado a este programa de reciente creación y con una larga alianza en varias acciones de externalización del control migratorio de la UE. En añadidura, se podría incluir un análisis sobre la *creación de capacidades* ofrecida en EUROFRONT a los países de Sudamérica, vinculándola con las rupturas y continuidades posibles del *régimen de conocimiento sobre migraciones de la UE* que se detectó incipientemente en esta tesis.

Una nueva ventana que se abre es la de escudriñar en las *políticas de remoción* de personas migrantes de América Latina y el Caribe desde la UE, que cuentan con pocos antecedentes, del cual se destaca Jarrín (2015) para el caso de las expulsiones de ecuatorianas/os desde España. Establecer una mirada que involucre mayores países de estudio podría marcar tentativas regularidades y diferencias según los terceros países de la región en los cuales nos focalicemos. Como España continúa siendo el Estado de la UE que más población latinoamericana y caribeña

recibe, proseguir con este ribete ofrecería nuevas contribuciones a la literatura.

Otro camino de estudio en el que también podría ahondarse es la efectivización de las cláusulas de readmisión luego de 2008 en Ecuador (2001) y también en Colombia (2001) y Honduras (2021), en perspectiva comparada, dado que estos AROFM firmados por España con estos terceros países latinoamericanos incluían esa cláusula. Revisar la actualidad de este instrumento de política exterior española, reposicionado recientemente para seguir gestionando las migraciones latinoamericanas, podría comportar una nueva muestra de las dinámicas de europeización y externalización de los controles migratorios utilizados en ese tipo de acuerdos dos décadas después.

Por último, un tema no indagado por la literatura es el papel de los “oficiales de enlace” de inmigración en América Latina y el Caribe, asunto del cual se ha puntualizado algo de forma genérica con el caso ecuatoriano tratado en esta tesis y que podría comportar un aporte al campo de los estudios migratorios desde una perspectiva política.

Todo lo dicho evidencia la importancia de conocer la historia de los controles migratorios entre los actores estudiados para poder sopesar la relevancia de las ideas políticas, novedosas o no, que se aplican en la actualidad a los países del Sur Global y el impacto político que tienen en las relaciones internacionales.

Bibliografía

ABC Sevilla (25 de enero, 2001). Ecuador acepta “probar” la repatriación voluntaria propuesta por España. ABC Sevilla, 38.

ABC Sevilla (8 de abril, 2001). El Gobierno decide legalizar a nueve de cada diez inmigrantes acogidos al proceso de regularización. ABC Sevilla, 24.

Aboussi, M. (2012). Redefinir el codesarrollo desde la teoría y la práctica: hacia un nuevo concepto-marco común. En M. Aboussi (Coord.), *El codesarrollo a debate* (pp. 225-259). Comares Editorial.

Acosta, A. (16 de Noviembre de 2005). *El aporte de las remesas para la economía ecuatoriana*. Reunión del grupo de expertos sobre migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, Ciudad de México.

Acosta, A. (2009). Impacto de las reformas neoliberales en la economía”. En Á. Montes del Castillo (Ed.), *Ecuador contemporáneo. Análisis y alternativas actuales* (pp. 27-72). Universidad de Murcia.

Acosta, A. (2011). El buen (con)vivir, una utopía por (re)construir. alcances de la Constitución de Montecristi. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 6(1), 35-67. https://doi.org/10.14198/OBETS2011.6.1.03

Adamson, F. y Tsourapas, G. (2019). Migration Diplomacy in World Politics. International Studies Perspectives. *International Studies Perspectives*, 20(2), 113-128. https://doi.org/10.1093/isp/eky015

Agrela, B. (2002). La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural. *Migraciones Internacionales*, 1(2), 93-121. https://doi.org/10.17428/rmi.v1i2.1724

Agrela Romero, B. (2007). El efecto dominó del levantamiento de fronteras: La política española de extranjería e inmigración en el marco de la Unión Europea. En M. Á. Castillo y J. Santibáñez (Coords.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional* (pp. 103-151). El Colegio de México.

Ahijado Quintillán, M., De Lucas, A., Martínez, J. y Cortés, S. (2005). Inmigraciones en la Unión Europea desde una perspectiva global y sus impactos: una evaluación. En J. A. Moreno Díaz y E. Linde Paniagua (Coords.), *Inmigración, extranjería y asilo* (pp. 15-64), Editorial COLEX.

Aierbe, P. (2001). La irrupción de los sin papeles. *Mugak*, (14), 7-12.

Aixalà i Blanch, A. (2005). La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, (69), 89-105. https://www.cidob.org/publicaciones/politica-exterior-espanola-ante-retos-su-politizacion-del-consenso-legitimidad

Aixalà i Blanch, A. (2008). La legislatura del disenso. En E. Barbé (Coord.), *España en Europa 2004-2008* (pp. 59-86). Observatorio de Política Exterior Europea, Monografía, (4). Institut Universitari d´Estudis Europeus/UAB.

Aja, E. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En E. Aja y J. Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp.17-44). CIDOB.

Aja, E. (2009). La reforma de la ley de extranjería. *Anuario CIDOB de la Inmigración*. CIDOB.

Aja, E. y Arango, J. (Eds.). (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. CIDOB.

Aldecoa Luzárraga, F. (2004). *Comentarios al tratado por el que se establece una constitución para Europa ¿qué es? ¿un tratado o una constitución?* Editorial Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano.

Álvarez Velasco, S. (2012). *Estado del arte de los estudios migratorios ecuatorianos*. FLACSO-Sede Ecuador.

Álvarez Velasco, S. (2019). Ecuador-México-Estados Unidos: La producción de una zona de tránsito entre políticas de control y la autonomía de la migración. En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (Coords.), *América Latina en movimiento. Migraciones, límites y sus desbordamientos* (pp. 63-98). Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Traficantes de sueños, Tinta Limón.

Anderson, J., O'Dowd, L. y Wilson, T. (2003). Why Study Borders Now? En J. Anderson, L. O'Dowd y T. Wilson (Eds.), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance* (pp. 1-12). Frank Cass.

Anderson, M. (1996). *Frontiers. Territory and state formation in the modern world.* Polity Press.

Anderson, M. (2000). The Transformation of Border Controls: A European Precedent? En P. Andreas y T. Snyder (Eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (15-29). Rowman and Littlefield.

Anderson, M., Den Boer, M. y Miller, G. (1994). European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs. En A. Duff, J. Pinder y R. Pryce (Eds.), *Maastricht and beyond. Building the European Union* (pp. 104-122). Routledge.

Aparicio Gómez, R. y Ruiz de Huidobro, J. M. (2008). Report from Spain. En J. Doomernik y M. Jandl (Eds.), *Modes of Migration Regulation and Control in Europe* (pp. 147-169). IMISCOE, Amsterdam University Press.

Arango, J. (2000) Becoming a Country of Immigration at the end of the twentieth century: The case of Spain. En R. King, G. Lazaridis y C. Tsardanidis (Eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe* (pp. 253-256). Macmillan.

Arango, J. (2005). Dificultades y Dilemas de la política de inmigración. *Arbor*, 181(713), 17-25. https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713

Arango, J. (2009). Después del gran *boom*: la inmigración en la bisagra del cambio. En E. Aja, J. Arango y O. Josep (Eds.), *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España* (pp. 52-73). CIDOB.

Arango, J. y Finotelli, C. (2009). Spain. En M. Baldwin-Edwards y A. Kraler (Eds.), *REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the European Union* (pp. 83-93), Appendix A: Country Studies. ICMPD.

Arango, J. y Sandell, R. (Coord.). (2004). *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*. Real Instituto Elcano, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Arias Fernández, G. (2007) Frontex. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. En AA.VV, *V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo* (pp. 129-135). CIDOB.

Arízaga, L. (2005). La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales. En J. Ponce Leiva (Ed), *Emigración y política exterior en Ecuador* (pp. 21-55). CEI, FLACSO, Abya Yala.

Armstrong, J. D., Lloyd, L. y Redmond, J. (1996). *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century*. Palgrave.

Arregui, J. (2007). Europeización y transformación institucional del sistema político español. En F. Morata y G. Mateo (Eds.), *España en Europa - Europa en España (1986-2006)* (pp. 123-148). CIDOB.

Artetxe Larrabide, A. (2015). *La Unión Europea y España en su relación con el Magreb: los casos de Marruecos y Argelia*. (Tesis de Doctorado). Universidad del País Vasco. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=112137

Asín Cabrera, M. A. (2008). Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular. *Revista de derecho constitucional europeo*, (10), 165-188. https://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/04MAsuncionAsinCabrera.htm

Asín-Cabrera, A. (2016). The Spanish Legislative framework for hiring in country of origin and International Cooperation with Third Countries in the Context of the European Union´s Migration Policy. *Arbor*, 192(777), a288. http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2016.777n1004

Atkinson, P. y Coffey, A. (2009). Analysing documentary realities. En D. Silverman (Ed.), *Qualitative research. Theory, method, and practice* (pp. 56-75). Sage.

Aubarell, G. y Aragall, X. (2005). El papel de las administraciones públicas. En L. Abad, C. Ramón Chornet, G. Aubarell, X. Aragall, I. Moré , L. Moreno y J. Lacomba*, Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial* (pp. 69-93). CIDEAL.

Ayala Lasso, J. (2006). Testimonio. *Revista AFESE*, (44), 131-136.

Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.

Ayuso Pozo, A. (2001). La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina: la acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto. *Revista CIDOB d´ Afers Internacionals*, (54-55), 85-109. https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28234

Ayuso Pozo, A. (2014). The recent history of Spain-Latin America relations. En D. Garcia Cantalapiedra y R. Pacheco Pardo (Eds.), *Contemporary Spanish foreign policy* (pp. 106-130). Routledge.

Ayuso, A. y Sánchez-Montijano, E. (2012). Los costes del rechazo: América Latina y Caribe ante las barreras a la entrada en España y la UE. En E. Sánchez-Montijano, J. Vaquer i Fanés y E. Viilup (Eds.), *La política de visados para el siglo XXI. Más allá de la cola del visado* (pp. 159-190). CIDOB.

Azkona, N. (septiembre de 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)*. X Congreso AECPA, Murcia, España. https://aecpa.es/es-es/la-cooperacion-al-desarrollo-monedad-de-cambio-para-la-repatriacion/congress-papers/30/

Azkona, N. (junio de 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*. II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Huelva, España. https://www.uhu.es/IICIED/pdf/10_5_ii_pla.pdf

Azkona, N. y Sagastagoitia, J. (2011). *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*. ALBOAN, Entreculturas.

Bache, I., George, S. y Bulmer, S. (2011). *Politics in the European Union*. Oxford University Press.

Baird, T. (2017). Carrier Sanctions in Europe: A Comparison of Trends in 10 Countries. *European Journal of Migration and Law*, 19(3), 307-334. https://doi.org/10.1163/15718166-12340009

Baldwin-Edwards, M. y Kraler, A. (Eds.). (2009). *REGINE. Regularisations in Europe.* Pallas Publications.

Balibar, É. (2005). *Violencia, identidades y civilidad*. Gedisa.

Barbé, E. (1996). De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (34-35), 9-29. https://www.jstor.org/stable/40585625

Barbé, E. (2001). *La política Europea de España 2001-2002*. (Working paper N°2). Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB).

Barbé, E. (2002). España ante el proceso de integración europea. En Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (Ed.), *Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de Mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración* (pp. 361-376). CEHRI.

Barbé, E. (2012). Spain and Europe. Mutual reinforcement in foreign policy. En R. Wong y C. Hill (Eds.), *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization* (pp. 131-148). Routledge.

Barbehön, M., Münch, S. y Lamping, W. (2017). Problem Definition and Agenda-Setting in Critical Perspective. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 241-258). Edward Elgar.

Barbero, I. (2010). *Las transformaciones del Estado y del derecho ante el control de la inmigración*. Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.

Barbero, I. (2014). Historia contemporánea de la alteridad en el derecho de extranjería. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. (164), 115-150. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4724091

Bardají Ruiz, F. (2006). *Literatura sobre inmigrantes en España.* Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Barreñada, I. y Sanahuja, J. A. (2024). La política exterior de España: Europeización y consensos en disputa. En R. Velázquez Flores, J. Schiavon Uriegas, A. Ortega Ramírez y E. Baltar Rodríguez (Eds.). *Introducción al estudio de la política exterior comparada* (pp. 227-244). Universidad Autónoma de Baja California, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.

Barroso, J. (27 de octubre de 2001). Ecuador pide la retirada de la orden policial de control de sus compatriotas. *El País*. https://elpais.com/diario/2001/10/27/espana/1004133618_850215.html?rel=listapoyo

Bassols Jacas, R. (2015). Desarrollo y modernización del servicio diplomático a lo largo de los siglos XX y XXI. En J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen I)* (pp. 337-364). CEU.

Battistella, G. (2005). Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (68), 165-179. https://www.cidob.org/publicaciones/migraciones-asiaticas-relaciones-internacionales-perspectivas-futuro

Bauman, Z. (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.

BBC (27 de febrero de 2007). Europa: operativos contra latinos ilegales. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6399000/6399293.stm

Béland, D. y Cox, R. H. (2011). Introduction. Ideas and Politics. En Béland, D. y Cox, R. H. (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 3-20). Oxford University Press.

Bendel, P. (2005).¿Blindando la "fortaleza europea"? Intereses, valores y cambios jurídicos en la política migratoria de la Unión Europea. *Migración y Desarrollo*, (4), 54-64. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000404

Bendel, P. (2007). Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration. En T. Faist y A. Ette (Eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union* (pp. 32-48). Palgrave Macmillan.

Beneyto, J. M. (2015). Estudio introductorio: Del fin del aislacionismo a la globalización de la política exterior. En J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen I)* (pp. 17-51). Madrid: CEU.

Beneyto Pérez, J. M. (2024a). Dimensiones de la europeización de la política exterior española. En J. M. Beneyto Pérez (Coord.), *La europeización de la política exterior española: retos y desafíos* (pp. 25-62). Editorial Centro de estudios Ramón Areces.

Beneyto Pérez, J. M. (Coord.). (2024b). *La europeización de la política exterior española: retos y desafíos.* Editorial Centro de estudios Ramón Areces.

Benítez Hinojosa, D. (2012). *El codesarrollo como política de desarrollo binacional. Caso: estudio de la experiencia piloto de codesarrollo Murcia-Cañar*. (Tesis de Licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Ecuador. https://repositorio.puce.edu.ec/items/2f66ebb3-7e4e-4e61-95f5-1e746f0363bc

Bergmann, J. y Müller, P. (2023). Spillover dynamics and inter- institutional interactions between CSDP and AFSJ: moving towards a more joined-up EU external migration policy?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 3005-3023. https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193712

Bermúdez González, M. del M. (2005). La inmigración asiática desde la perspectiva de las relaciones internacionales: una relación simbiótica. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 68(13-31). https://www.cidob.org/publicaciones/inmigracion-asiatica-espana-desde-perspectiva-relaciones-internacionales-relacion

Bermúdez, Á. (2004). España y América Latina: un puente que se bifurca. En E. Barbé (Coord.), *España en Europa 1996-2004*. (Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea N°3). Institut Universitari d´Estudis Europeus/UAB.

Biderbost Moyano, P. (2010). El estudio de las migraciones en la Ciencia Política. Un intento de sistematización. *Ciencia Política*, 5(9). https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17013/17877

Bigo, D. (1994). The European Internal Security Field: Stakes an Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention. En A. Anderson y M. Den Boer (Eds.), *Policing Across National Boundaries* (pp. 161-173). Pinter.

Bigo, D. (2001). Migration and Security. En V. Guiraudon y C. Joppke (Eds.), *Controlling a New Migration World* (pp. 121-149). Routledge.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), 63-92. https://doi.org/10.1177/03043754020270S10

Bigo, D. (2004a). Criminalisation of "Migrants": The Side Effect of the Weele to Control the Frontiers and Sovereign Illusion. En B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan y E. Szyszczak (Eds.), *Irregular*

Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives (pp. 61-92). Martinus Nijhoff Publishers.

Bigo, D. (2004b). Identifier, catégoriser et contrôler. Police et logiques proactives. En L. Bonelli y G. Sainati (Dir.), *La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires* (pp. 56-87). L'Esprit Frappeur.

Bigo, D. (2005). Frontier Controls in the European Union: Who is in Control? En D. Bigo y E. Guild (Eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe* (pp. 49-99). Ashgate Publishing.

Bigo, D. (2006). Globalized (in)security: the field and the ban-opticon. En D. Bigo y A. Tsoukala (Eds.), *Illiberal Practices in Liberal Regimes: The (In) Security Games* (pp. 5-49). L'Harmattan.

Bigo, D. (2008). EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? En E. Guild y F. Geyer (Ed.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union* (pp. 91-108). Ashgate.

Bigo, D. (2013). Is Otherness a Question of Security or a Question of Freedom? En F. Crépeau y C. Sheppard (Eds.), *Human Rights and Diverse Societies: Challenges and Possibilities* (pp. 177-200). Cambridge Scholars Publishing.

Bigo, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy–border guards/police–database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209–225. http://www.jstor.org/stable/26292341

Bigo, D. (2015). Vigilancia electrónica a gran escala y listas de alerta: ¿productos de una política paranoica?. *REMHU*, XXIII(45), 11-42. https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004502

Bigo, D. y Guild, E. (2005). Policing at a Distance: Schengen visa policies. En D. Bigo y E. Guild (Eds.), *Controlling frontiers: free movement into and within Europe* (pp. 233-263). Ashgate publishing.

Bindi, F. (2022). *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press.

Blanco, C. (2002). La gestión de los flujos migratorios: algunas cuestiones previas en torno al caso español. *Mediterráneo económico*, (1), 225-246. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=605680

Boni, A. y Lacomba, J. (2011). The New Co-Development Agenda: Official and Non-Official Initiatives between Morocco and Spain. En T. Truong y D. Gasper (Eds.), *Transnational Migration and Human Security. The Migration–Development–Security Nexus* (pp. 91-101). Springer-Verlag Berlin.

Bonilla, A. (2002). Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 11-45). FLACSO, CAF, MMRREE.

Bonilla, A. (2006). Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, (44), 165-180.

Borja, P. (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 J. Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas* (pp. 65-88). Editorial El Conejo.

Borkert, M. y Bosswick, W. (2007). *Migration Policy-Making in Germany–between national reluctance and local pragmatism?*. (Working Paper Nº 20), IMISCOE.

Boswell, C. (2003). The "external dimension" of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79(3), 619-638. https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326

Boswell, C., Casella Colombeau, S. y Chabal, E. (2023). The Invention of Illegal Immigration: Constructing 'Clandestine' Immigrants in France and the UK. En C. Boswell y E. Chabal (Eds.), *States of Ignorance: Governing Irregular Migrants in Western Europe* (pp. 91-116). Cambridge University Press.

Boza Martínez, D. (2019). Expulsiones. Cifras y su interpretación. *Revista Crítica Penal y Poder*, (18), 309-318. https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30503

Brandariz García, J. Á. y Fernández Bessa, C. (2017). "Perfiles" de deportabilidad: el sesgo del sistema de control migratorio desde la perspectiva de la nacionalidad. *Estudios penales y criminológicos*, XXXVII, 307-347. https://doi.org/10.15304/epc.37.3850

Braun, Kathrin (2017) Between Representation and Narration: Analyzing Policy Frames. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (Eds.) *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 441-461). Edward Elgar.

Bravo López, F. (2004). La legislación de extranjería en el debate político. En B. López y M. Berriane (Dirs.), *Atlas de la inmigración marroquí en España* (pp. 109-111). Observatorio Permanente de la Inmigración-UAM.

Brochmann, G. (1999). The mechanisms of control. En G. Brochmann y T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (pp. 1-27). Berg.

Buckel, S., Georgi, F., Kannankulam, J. y Wissel, J. (2017). *The European Border Regime in Crisis. Theory, Methods and Analyses in Critical European Studies*. Rosa Luxemburg Studien.

Cachón, L. (1999). *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/mtas0193.dir/mtas0193.pdf

Cachón, L. (2009). *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de inmigración*. Anthropos.

Calvillo Cisneros, J. y Calatrava García, A. (2021). Los dilemas de la política migratoria española 2016-2019: un análisis desde el enfoque de la seguridad nacional. *Revista de pensamiento estratégico y seguridad*, 6(2), 49-69. https://uajournals.com/ojs/index.php/cisdejournal/article/view/820

Camacho Zambrano, G. y Hernández Basante, K. (2005). La migración irregular y la problemática que enfrentan los migrantes sin papeles. En G. Solfrini (Ed.), *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Las dinámicas de la migración irregular, Volumen 2* (pp. 9-107). Alisei.

Campbell, J. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111

Campbell, J. y Pedersen, O. (2011). Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. En D. Béland y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 167-190). Oxford University Press.

Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, (3), 1-20. https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657

Campuzano, C. (2001). El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?. *CIDOB d´Afers Internacionals*, (53), 31-41. https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28215

Campuzano, C. (2005). Tampere y la política de inmigración en España. En CIDOB (Comp.), *II Seminario Immigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. CIDOB.

Cardoso Ruiz, R. y Gives Fernández, L. del C. (2006). Migración ecuatoriana en los inicios del Siglo XXI. Santana, A. (Comp.), *Retos de la migración latinoamericana* (pp. 155 y 170). IPGH, UNAM.

Cardoso Ruiz, R. y Gives Fernández, L. del C. (2021). Migración ecuatoriana, género y retorno en el siglo XXI. *CIENCIA ergo-sum-Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, 28(2), 1-10. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7969773

Carranza, J. A. (2002). Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior. A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 137-229). FLACSO-Ecuador.

Carrera, S. (2016). *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*. Springer Open.

Carrillo, C. y Cortés, A.(2008). Por la migración se llega a Ecuador: una revisión de los estudios sobre la migración ecuatoriana en España. En G. Herrera y J. Ramírez (Eds.), *América Latina migrante: Estado, familias, identidades* (pp. 425-464). FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.

Carstensen, M. y Schmidt, V. (2016). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534

Casas, M., Cobarrubias, S. y Pickles, J. (2011). Stretching Borders Beyond Sovereign Territories? Mapping EU and Spain's Border Externalization Policies. *Geopolítica(s)*, 2(1), 71-90. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37898

Cassarino, J. P. (2018). Informalizing EU Readmission Policy. En A. Ripoll Servent y F. Trauner (Eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 83-98). Routledge.

Cassarino, J. P. (f28 ebbraio 2020). *Il sistema ibrido della riammissione: Genealogia di un allineamento tra sovranazionalismo e bilateralismo* [Entrada de blog]. https://www.adimblog.com/2020/02/28/il-sistema-ibrido-della-riammissione-genealogia-di-un-allineamento-tra-sovranazionalismo-e-bilateralismo/

Castaño Flores, M. G. (2022). Interpretación filosófica de la política exterior de Ecuador en relación con el principio de ciudadanía universal. *Revista De Relaciones Internacionales de la UNAM*, (143-144), 241-258.

Castel, R. (2013). Michel Foucault y la historia del presente. *Con-Ciencia Social,* (17), 93-99. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5317477

Castles, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (37), 9-33. https://doi.org/10.30827/acfs.v37i0.1084

Castles, S. y Miller, M. (2003). *The Age of Migration*. MacMillan Press.

Cebolla, H. y González, A. (2008). *La inmigración en España (2000-2007): Del control de flujos a la integración de los inmigrantes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ceccorulli, M. (2022). Triangular migration diplomacy: the case of EU–Italian cooperation with Libya. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3), 328-345. https://doi.org/10.1017/ipo.2021.47

Cejas Romanelli, P. (2025). *El precio de cruzar. Miedo y vigilancia: gobernanza, migración y securitización en la Europa del programa de Estocolmo*. CEA, Universidad Nacional de Córdoba. http://hdl.handle.net/11086/558029

Chabal, E. (2023). The Post-war European State and (Irregular) Migration: A Historical Perspective. En C. Boswell y E. Chabal (Eds.), *States of Ignorance: Governing Irregular Migrants in Western Europe* (pp. 59-90). Cambridge University Press.

Chebel D'Appollonia, A. y Reich, S. (2008). The Securitization of Immigration: Multiple Countries, Multiple Dimensions. En A. D'Appollonia y S. Reich (Eds.), *Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective* (pp. 1-22). University of Pittsburgh Press.

Chiriboga Zambrano, G. (2006). El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos. *Revista Claridad*, (6), 13-19.

Chueca Sancho, Ángel (2003). "Inmigración y tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión". https://web.archive.org/web/20050208175403/https://www.unizar.es/union_europea/files/Readmision.pdf

CIDOB (2001). *Jamil Mahuad Witt*. https://www.cidob.org/es/content/pdf/1898

CIDOB (2005). *Alfredo Palacio González*. https://www.cidob.org/lider-politico/alfredo-palacio-gonzalez

CIDOB (2011). *José María Aznar López*. https://www.cidob.org/lider-politico/jose-maria-aznar-lopez

CIDOB (2016). *Abdalá Bucaram Ortiz*. https://www.cidob.org/lider-politico/abdala-bucaram-ortiz

CIDOB (2017). *Rafael Correa Delgado*. https://www.cidob.org/lider-politico/rafael-correa-delgado

Clavijo Padilla, J. (2014). *La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU).* CEA, Universidad Nacional de Córdoba. http://hdl.handle.net/11086/1476

Closa, C. (Ed.). (2001). *La Europeización del sistema político español*. Istmo.

Cobarrubias, S. (2020). Scale in motion? Rethinking scalar production and border externalization. *Political Geography*, 80, 2-11. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102184

Colacrai de Trevisan, M. y Lechini de Álvarez, G. (1994). Introducción. En CERIR (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato* (pp. 7-15). Ediciones del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Colectivo Ioé (23-29 de julio de 2001). *Política migratoria española en el marco europeo*. 4º Meeting internazionale di Loreto, Loreto, Italia,.

Colectivo Ioé (2003). *Inmigración y ciudadanía. España en el contexto de las migraciones internacionales*. (Informe).

Colectivo Ioé (2007). La inmigración ecuatoriana en España: una visión a través de las fuentes estadísticas. En E. Gómez Cipriano, A. Tornos Cubillo y Colectivo Ioé, *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica* (pp. 179-255). (Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración Nº 15).

Cook Martín, D. (2008). Rules, Red Tape, and Paperwork: The Archeology of State Control over Migrants. *Journal of Historical Sociology*, 21(1), 82-119. https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.2008.00331.x

Cook-Martin, D. y Viladrich, A. (2009). The Problem with Similarity: Ethnic-Affinity Migrants in Spain. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(1), 151-170. https://doi.org/10.1080/13691830802489309

Cornelius, W. (1994). Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer. En W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield (Eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective* (pp. 331-369). Stanford University Press.

Cortés, A. (2009). La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal. En A. Cortés y A. Torres (Coords.), *Codesarrollo en los Andes y actores para una acción transnacional* (pp. 87-118). FLACSO/IMEDES.

Cortés Maisonave, A. (2006a). 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*, (8), 7-27. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2949998

Cortés Maisonave, A. (2006b). *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*. Catarata.

Cortés Maisonave, A. (2010). *Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma de Madrid. https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5eb09d152999527641124bfa

Cortés Maisonave, A. (2012a). El impulso del codesarrollo: aprendizajes del caso ecuatoriano". En C. Díaz Barrado, J. M. Rodríguez Barrigón (Dirs.) y C. Díaz Silveira (Coord.). *Migraciones internacionales y co-desarrollo. El caso de Ecuador* (pp. 143-162). Centro de Estudios de Iberoamérica.

Cortés Maisonave, A. (2012b). La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España. En L. Verdesoto Custode (Coord.), *La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones* (pp. 71-93). FLACSO-Sede Ecuador.

Cortés Maisonave, A. (2017). Mujeres ecuatorianas y proyectos de codesarrollo: modelos culturales en tensión desde el sur de Europa. En L. Oso y A. Torres (Coords.), *Migración ecuatoriana, género y desarrollo* (pp. 23-45). FLACSO-Ecuador.

Cortés Maisonave, A. (2018). Gobernanza local y codesarrollo entre Ecuador y España. En G. Herrera, J. M. Lafleur e I. Yépez del Castillo (Coords.), *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo* (pp. 85-111). FLACSO Ecuador, Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur, Université catholique de Louvain, Université de Liège.

Cortés Maisonave, A. y Sanmartín, A. (2008). Ecuador. En M. Fernández, C. Giménez y L. M. Puerto (Eds.), *La construcción del codesarrollo* (pp. 67-144). Catarata.

Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. En S. Gill (Ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 49-66). Cambridge University Press.

Cox, R. (1996). Production and Security. En R. Cox y T. Sinclair (Eds.), *Approaches to world order* (pp. 276-295). Cambridge University Press.

Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 129-162. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2013.24.006

Cruz, A. (1991). Carrier Sanctions in Four European Community States: Incompatibilities between International Civil Aviation and Human Rights Obligations. *Journal of Refugee Studies*, 4(1), 63-81. https://doi.org/10.1093/jrs/4.1.63

Czaika, M. y Trauner, F. (2018). EU visa policy. Decision-making dynamics and effects on migratory processes. En A. Ripoll Servent y F. Trauner (Eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 10-123). Routledge.

Czaika, M., De Haas, H. y Villares-Varela, M. (2018). The Global Evolution of Travel Visa Regimes. *Population and Development Review*, 44(3), 589-622. https://doi.org/10.1111/padr.12166

De la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. En M. Lopez, N. Iñigo y P. Calveiro (Eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-227). CLACSO.

De Lucas, J. (2002). Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001. Inmigración, derechos, ciudadanía. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (6). https://www.uv.es/~afd/CEFD/6/delucas.htm

De Lucas, J. y Torres, F. (2002). Introducción. En J. De Lucas y F. Torres (Eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (pp. 5-22). Talasa.

Dedieu, J. P. (2018). The Rise of the Migration-Development Nexus in Francophone Sub-Saharan Africa, 1960–2010. *African Studies Review,* 61(1), 83-108. https://doi.org/10.1017/asr.2017.95

Del Arenal, C. (2008). Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007. En AA.VV (Eds.), *Anuario internacional CIDOB 2008* (pp. 337-350). Edicions Bellaterra.

Del Arenal, C. (2011a). La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones. *Pensamiento Iberoamericano*, (8), 71- 101. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3622843

Del Arenal, C. (2011b). *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*. Siglo XXI, Fundación Carolina.

Del Pino, D. (2005). La inmigración y las relaciones hispano- marroquíes. *Política Exterior*, XIX(108), 55-67. https://www.politicaexterior.com/articulo/la-inmigracion-y-las-relaciones-hispano-marroquies/

Delage, F. (2003). Una política exterior para el siglo XXI. En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 563-571). Ariel.

Delgado, L. (2002). La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional. En M. Grau y A. Mateos (Eds.), *Análisis de políticas en España: enfoques y casos* (pp. 95-136). Tirant Lo Blanch.

Delgado, L. (2010). La acción exterior como innovación en la política española de inmigración. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, (91), 63-85. https://www.cidob.org/publicaciones/accion-exterior-como-innovacion-politica-espanola-inmigracion

Delgado Godoy, L. (2002). *La inmigración en Europa: realidades y políticas*. (Documentos de trabajo Nº 18). Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 8(2), 172-201. https://hdl.handle.net/20.500.14352/12539

Deridder, M., Pelckmans, L. y Ward, E. (2020). Reversing the gaze: West Africa performing the EU migration-development-security nexus. *Anthropologie & Développement*, (51), 9-32. https://doi.org/10.4000/anthropodev.938

Diario ABC (27 de marzo de 2001). Piqué estudia una fórmula de visados con Colombia que diferencie a los ciudadanos normales y a los sospechosos. *Diario ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-pique-estudia-formula-visados-colombia-diferencie-ciudadanos-normales-y-sospechosos-200103270300-20484_noticia.html

Diario Crítico (16 de marzo de 2007). Dos mil sudamericanos son detenidos en aeropuertos europeos. *Diario Crítico*. https://www.diariocritico.com/noticia/13993/noticias/dos-mil-sudamericanos-son-detenidos-en-aeropuertos-europeos.html

Diaz Blanco, K. y Román Núñez, I. (2017). *La lucha contra la inmigración irregular como elemento clave de la política europea común de migración*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/xmlui/bitstream/handle/2250/146813/La-lucha-contra-la-inmigraci%C3%B3n-irregular-como-elemento-clave-de-la-pol%C3%ADtica-europea-com%C3%BAn-de-migraci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Diehl, P. (Ed.). (2005). *The politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. Lynne Rienner Publishers.

Dietrich, H. (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* (pp. 13-81). Virus Editorial.

Díez-Picazo, L. (2008). La naturaleza de la Unión Europea. *Indret-Revista para el análisis del Derecho*, (4), 1-67. https://indret.com/la-naturaleza-de-la-union-europea/

Domenech, E. (2007). La agenda política sobre las migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMi)*, 23(1), 71-94. https://doi.org/10.4000/remi.3611

Domenech, E. (2008). La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En S. Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 53-72). Catálogos.

Doty, R. (1996). The Double-Writing of Statecraft: Exploring State Responses to Illegal Immigration. *Alternatives*, 21(2), 171-189. https://www.jstor.org/stable/40644967

Duro Mansilla, M. (2007). La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1), 53-68. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2520533

Düvell, F. (2010). Irregular migration. A global, historial and economic perspective. En S. Vertovec (Ed.), *Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Volume II, Types* (pp. 289-310). Routledge.

Echeverría, G. (2020). *Towards a systemic theory of irregular migration: Explaining Ecuadorian irregular migration in Amsterdam and Madrid*. Springer.

Echeverría, G., Abbondanza, G. y Finotelli, C. (2024). The Externalisation Gamble: Italy and Spain at the Forefront of Maritime Irregular Migration Governance. *Social Sciences*, 13(10). https://www.mdpi.com/2076-0760/13/10/517

Eguiguren, M. M. (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Abya Yala, FLACSO-Sede Ecuador.

Eguiguren, M. M. (2017). Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (58), 59-81. https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2497

El Comercio (2016). Los hechos que marcaron el derrocamiento de Jamil Mahuad. *El Comercio*. http://www.elcomercio.com/actualidad/hechos-marcaron-derrocamiento-jamilmahuad-ecuador.html

El Mundo (14 de marzo de 2001) El Gobierno da marcha atrás y decide no enviar a todos los ecuatorianos a su país. *El Mundo*. https://www.elmundo.es/elmundo/2001/03/13/espana/984508562.html

El País (17 de febrero de 2001) Los primeros ecuatorianos vuelan hacia Quito en busca de un permiso de residencia. *El País*. https://elpais.com/elpais/2001/02/18/actualidad/982487819_850215.html

El País (28 de febrero de 2001). Más de 24.000 ecuatorianos se han acogido ya al “retorno voluntario”. *El País*. https://elpais.com/elpais/2001/03/01/actualidad/983440202_850215.html

El País (6 de mayo de 2001). Interior estima que “en dos o tres años” habrá dos millones de inmigrantes legales en España. *El País*. https://elpais.com/elpais/2001/05/07/actualidad/989223426_850215.html

El País (7 de mayo de 2001). El Ministerio del Interior inicia la regularización urgente de 21.000 ecuatorianos. *El País*. https://elpais.com/diario/2001/05/07/espana/989186427_850215.html

El País (8 de octubre de 2002). El plan contra la delincuencia se estrena con 300 agentes traídos de otras ciudades. *El País*. https://elpais.com/diario/2002/10/08/madrid/1034076259_850215.html

El Universo (9 de abril de 2009). España ya no da la nacionalidad a hijos de migrantes. *El Universo*. https://www.eluniverso.com/2009/04/09/1/1355/CC4ED3C862194CF190D9BCE302726F27.html/

Ellermann, A. y Goenaga, A. (2019). Discrimination and Policies of Immigrant Selection in Liberal States. *Politics & Society*, 47(1), 87-116. https://doi.org/10.1177/0032329218820870

Elmholdt, K. T., Gill, M. y Nielsen, J. A. (2026). “How Many Interviews Do I Need?” An Examination of Interview Numbers and Sampling Moves in Qualitative Research. *Organizational Research Methods*, 0(0). https://doi.org/10.1177/10944281261424516

Escudero, L. (2017). *La política migratoria ecuatoriana en el contexto suramericano 2007-2013*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Alicante. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=123423

Escudero, L., García, S. y Slepoy, N. (2015). Los controles de identidad como expresión de la seguridad diferencial. En D. Ávila y S. García (Coords.), *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 179-198). Traficantes de Sueños.

Estévez Rodríguez, J. (septiembre de 2013). *Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad*. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, España. https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/637/

Estrada Gorrín, A. y Fuentes Lara, M. C. (2020). La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28(59), 217-234. https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005913

Fahrmeir, A. (2018). Governments and Forgers: Passports in Nineteenth-Century Europe. En J. Torpey y J. Caplan (Eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World* (pp. 218-234). Princeton University Press.

Faist, T. y Ette, A. (Eds.). (2007). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. Palgrave Macmillan.

Faist, T. (2019). Contested externalisation: responses to global inequalities. *Comparative Migration Studies*, 7(45). https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-019-0158-y - citeas

Fauser, M. (2007). Selective Europeanisation. Europe's Impact on Spanish Migration Control. En T. Faist y A. Ette (Eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union* (pp. 136-156). Palgrave Macmillan.

Favell, A. (1997). Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy. *New Community*, 23(2), 173-195. https://doi.org/10.1080/1369183X.1997.9976585

Favell, A. (2000). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Macmillan.

Fazio Vengoa, H. (1994). Los factores externos en la política internacional contemporánea: material para discusión. *Revista Colombia Internacional*, (25), 28-45.

Fazio Vengoa, H. (2002). España-América Latina: la dimensión europea de las relaciones. *Revista de Análisis Político*, (46), 25-43. https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pd519214644.htm?categoryId=0

Feldman, G. (2012). *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*. Stanford University Press.

Fernández Bessa, C. (2008a). El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa. En AA.VV, *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa* (pp. 135-158). Virus.

Fernández Bessa, C. (2008b). Introducción. Los límites del control. En AA.VV, *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa* (pp. 7-13). Virus.

Fernández Bessa, C. (2019). La brecha de género en el dispositivo de deportación en España. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (122), 85-109. https://www.cidob.org/publicaciones/brecha-genero-dispositivo-deportacion-espana

Fernández-Huerga Moraga, J. (2021). Inmigración y políticas migratorias en España. *Mediterráneo económico*, (34), 53-71. https://hdl.handle.net/10016/45075

Fernández Navarrete, D. (2003). El papel del sector exterior en la economía española (1808-2002). En J. C. Pereira (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 129-152). Ariel.

Fernández Suárez, B. (2011). El discurso político parlamentario en España sobre el control de fronteras: continuidades y rupturas (2000-2009). En N. Ribas Mateos (Ed.), *El Río Bravo Mediterráneo: las regiones fronterizas en la época de la globalización* (pp. 351-363). Ediciones Bellaterra.

Ferrero, R. y Pinyol, G. (2008). ¿Cómo gestionar la inmigración irregular?: los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. *Revista de Estudios Políticos*, (142), 139-170. https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5f9e0d3229995246493ceef8

Finotelli, C. y Sciortino, G. (11-13 de abril de 2012). *Las políticas de visado y los límites de las políticas de control en Europa*. VII Congreso Migraciones Internacionales en España: movilidad humana y diversidad social, Bilbao, España.

Fischer, F., Torgerson, D., Durnovà, A. y Orsini, M. (2017). Introduction to Critical Policy Studies. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 1-24). Edward Elgar.

Freidenberg, F. (2003a). Ecuador. En M. Alcántara y F. Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos* (pp. 235-240). IFE, Fondo de Cultura Económica.

Freidenberg, F. (2003b). Partidos y Gobiernos en Ecuador (1978-1998). Gobiernos antipartidos y partidos contra gobiernos. En M. Alcántara Sáez y E. Martínez Barahona (Eds.), *Política, dinero e institucionalización en los partidos de América Latina* (pp. 391-448). Universidad Iberoamericana, IFE, FLACSO.

Fritzsche, F., Kohan, G. y Vio, M. (10-12 de julio 2003). *Globalización. Trayectoria del proceso y del concepto en América Latina*. Congreso Internacional “América Latina: identidad, integración y globalización”. Centro de Estudios Avanzados-UNC.

Frowd, P. (2018). *Security at the Borders: Transnational Practices and Technologies in West Africa*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108556095

Fuchs, S. y Offe, C. (2009). Welfare State Formation in the Enlarged European Union: Patterns of Reform in Postcommunist States. En C. Rumford (Ed.), *The SAGE Handbook of European Studies* (pp. 420-441). SAGE Publications.

Gabrielli, L. (2012). El co-desarrollo y la externalización europea del control migratorio hacia África: los riesgos de una relación ambigua. En M. Aboussi (Coord.), *El codesarrollo a debate* (pp. 47-58). Editorial Comares.

Gabrielli, L. (2014). Securitization of migration and human rights: frictions at the Southern EU borders and beyond. *Urban People*, 16(2), 307-318. https://doi.org/10.14712/12128112.3450

Gabrielli, L. (2016). *Multilevel inter-regional governance of mobility between Africa and Europe*. (Working Paper Series Nº 30), GRITIM.

Gabrielli, L. (2017). La externalización europea del control migratorio: ¿La acción española como modelo?. En J. Arango, R. Mahía, D. Moya y E. Sánchez-Montijano (Dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán. Anuario CIDOB de la inmigración* (pp. 126-152). CIDOB.

Gabrielli, L. (2023). The Genealogy of the External Dimension of the Spanish Immigration Regime: When a Bricolage National Policy Becomes a Driver of Europeanisation. En C. Finotelli y I. Ponzo (Eds.), *Migration Control Logics and Strategies in Europe* (pp. 91-108). Springer.

Gadea, M. E., García, A. y Pedreño, A. (Eds.). (2009). *Las ambivalencias del codesarrollo: vínculos migratorios y comunidades transnacionales*. Universidad de Murcia.

Gadea Montesinos, M. E., García Borrego, I. y Pedreño Cánovas, A. (2009). Remesas, lógicas familiares y contextos locales de origen: reflexiones a partir de la conexión migratoria Cañar-Murcia. En M. E. Gadea, A. García y A. Pedreño (Eds.), *Las ambivalencias del codesarrollo: vínculos migratorios y comunidades transnacionales* (pp. 169-194). Universidad de Murcia.

Gámez, A. (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*, (69), 127-151. https://www.cidob.org/publicaciones/fuentes-cambio-politica-exterior-revision-modelos-politica-exterior-para-paises

Gammeltoft-Hansen, T. (2006). *Filtering Out the Risky Migrant: migration control, risk theory and the EU*. (Working Paper Series Nº 52). Akademiet for Migrationsstudier i Danmark-Aalborg Universitet.

Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1), 199-226. http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/118

García Añón, J., Bradford, B., García Sáez, J. A., Gascón Cuenca, A. y Llorente Ferreres, A. (2013). *Identificación policial por étnico racial en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Tirant lo Blanch.

García Pérez, R. (2003). España en un mundo de cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002). En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 539-550). Ariel.

Garcia-Calvo, C. (2006). Las relaciones bilaterales España-Ecuador: situación actual y perspectivas de futuro. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (15), 122-135. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2139405

García-Calvo, C. (2010). El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008. *Relaciones Internacionale*s, (13), 35-63. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2010.13.002

García-Nieto, A. (2009). Una reflexión sobre la experiencia proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia. En M. E. Gadea, A. García y A. Pedreño (Eds.), *Las ambivalencias del codesarrollo: vínculos migratorios y comunidades transnacionales* (pp. 195-234). Universidad de Murcia.

García, J. (10 de diciembre de 1987). El Grupo de Trevi actualiza sus medidas contra el terrorismo. *El País*. https://elpais.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204_850215.html

Geddes, A. (2001). The Shift to Europe: Explanations for and implications of the development of EU migration policy. *Swiss Political Science Review*, 7(3), 8-15.

Geddes, A. (2005). Europe's Border Relationships and International Migration Relations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(4), 787-806. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2005.00596.x

Geiger, M. y Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. En M. Geiger y A. Pécoud (Eds.), *The politics of international migration management* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.

Ghosh, B. (1992a). La migración Este-Oeste: la perspectiva europea. Tendencias actuales y perspectivas para después de 1992. *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina,* 10(1), 7-29.

Ghosh, B. (15-17 de septiembre de 1992b). *Migraciones, intercambio y cooperación económica internacional: ¿Hasta qué punto son eficaces sus vinculaciones recíprocas?*. Décimo seminario de la OIM sobre migración.

Ghosh, B. (15-17 de septiembre de 1992c). *Vinculaciones entre la migración y desarrollo: algunas cuestiones específicas y medidas políticas prácticas*. Décimo seminario de la OIM sobre migración.

Ghosh, B. (1995). Movements of People as a Global Challenge and the European Dilemma. En Unesco (Ed.), *Non-Military Aspects of International Security* (pp. 107-134). Unesco.

Gil Araujo, S. (2001). Migraciones en el espacio europeo ¿Libertad, Seguridad y Justicia?. En M. Aguirre y M. González (Coords.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001* (pp. 237-254). Icaria-CIP.

Gil Araujo, S. (2002). Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración. En C. Clavijo y M. Aguirre (Eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002* (pp. 147-192). Fundación Hogar del Empleado.

Gil Araujo, S. (2003). Las migraciones en las políticas de la *Fortaleza*. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria. En S. Gil Araujo y M. Dahiri (Eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* (pp. 31-58). Ayuntamiento de Córdoba.

Gil Araujo, S. (2005a). Inmigración e Integración en el espacio europeo. *Le Monde Diplomatique-Edición española*, (2), 46-49.

Gil Araujo, S. (2005b). Muros alrededor del muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria. En M. T. Martín Palomo, M. J. Miranda y C. Vega Solís (Coords.), *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión* (pp. 113-137). Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM.

Gil Araujo, S. (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 de Doctorado). Universidad Complutense de Madrid. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=167082

Gil Araujo, S. (2006b). Periféricos a la conquista de la metrópolis. Panorama sobre las (in)migraciones latinoamericanas en España. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, (60), 291-342.

Gil Araujo, S. (2006c). (Re)Definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario., en I. Márkez (Coord.), *Respuestas a la exclusión. Políticas de inmigración, interculturalidad y mediación* (pp. 43-72). Tercera Prensa.

Gil Araujo, S. (2009). Las periferias de la metrópolis. Políticas migratorias, género y estratificación de la población latinoamericana en España. *Mélanges de la Casa Velasquez*, 39(1), 57-74. https://doi.org/10.4000/mcv.562

Gil Araujo, S. (2010a). The coloniality of power and ethnic affinity in migration policy. The Spanish case. En E. Gutiérrez Rodríguez, M. Boatca y S. Costa (Eds.), *Decolonizing European Sociology: Transdisciplinary Approaches* (pp. 179-194). Ashgate.

Gil Araujo, S. (2010b). Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina. En G. Pinyol y A. Ayuzo (Coords.), *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación* (pp. 93-118). CIDOB.

Gil Araujo, S. (2011a). Reinventing Europe's Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries. En M. Baumann, A. Lorenz y K. Rosenow (Eds.), *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys* (pp. 21-44). Budrich University Press.

Gil Araujo, S. (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*, (2), 9-33. http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista2/articulo2.pdf

Gil Araujo, S., Santi, S. y Jaramillo, V. (2017). Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración. En J. Ramírez (Coord.), *Migración, Estado, y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur* (pp. 197-213). CELAG.

Giménez Romero, C., Martínez Martínez, J., Fernández García, M. y Cortés Maisonave, A. (2006). *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*. Catarata.

Glick Schiller, N. y Çağlar, A. (2011). Locality and Globality. Building a Comparative Analytical Framework in Migration and Urban Studies. En N. Glick Schiller y A. Çaglar, *Locating Migration. Rescaling Cities and Migrants* (pp. 60-81). Cornell University.

Gökalp Aras, E. y Sahin Mencütek, Z. (2015). The international migration and foreign policy nexus: the case of Syrian refugee crisis and Turkey. *Migration Letters*, 12(3), 193-208. https://www.proquest.com/openview/5b7baca0b7b26c98f4801916d47a2ad7/1?pq-origsite=gscholar&cbl=456300

Goldey, P. (1984). Migration, cooperation and development: an examination of pilot projet in Portugal. En D. Kubat (Ed.), *The Politics of Return. International Return Migration in Europe* (pp. 45-53). Centro Studi Emigrazione, Center for Migration Studies.

Gómez Ciriano, E. (2004). La política migratoria de España y de la Unión Europea a través de sus instrumentos legislativos. (Cartillas sobre migración N° 9). Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Gómez Gil, C. (2009). Migraciones y desarrollo: elementos para una mejor comprensión del codesarrollo incipiente. En M. E. Gadea, A. García y A. Pedreño (Eds.), *Las ambivalencias del codesarrollo: vínculos migratorios y comunidades transnacionales* (pp. 15-69). Universidad de Murcia.

González-Enríquez, C. (2009). Country report Spain. Report for the European research project CLANDESTINO. Undocumented migration-Counting the un-countable. Data and trends across Europe. HWWI.

González Enríquez, C. (2011). The Making of Immigration Policies in Spain 1985-2010. En J. Roy y M. Lorca-Susino (Eds.), *Spain in the European Union: The First Twenty-Five Years (1986-2011)* (pp. 117-136). University of Florida.

González Leal, M. Á. (2006). Cuando los presidentes huyen... Rebeliones sociales en Ecuador (1996-2005). En G. Dalla Corte, P. García Jordán, L. Luna, M. Izard, J. Laviña, R. Piqueras, J. L. Ruiz-Peinado, M. Tous (Coords.), *Homogeneidad, diferencia y exclusión en América ayer y hoy* (pp. 155-168). Publicacions de la Universitat de Barcelona.

González Navas, Á. (11-13 de abril de 2012). *Externalización de fronteras en la Unión Europea, condicionalidad migratoria de la ayuda oficial al desarrollo y derechos humanos de las personas migrantes*. VII Congreso Migraciones internacionales en España, Bilbao, España.

González Navas, J. (septiembre de 2013). *Estudios críticos de seguridad, migraciones internacionales, y ayuda al desarrollo*. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, España. https://aecpa.es/es-es/estudios-criticos-de-seguridad-migraciones-internacionales-y-ayuda-al/congress-papers/1065/

González Vega, J. (2015). El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (111), 173-193. https://www.cidob.org/publicaciones/control-inmigracion-irregular-espana-compromisos-desarrollos

Gonzalez, T., Gil Araujo, S. y Montañes, V. (11-13 de abril de 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*. VII Congreso Migraciones Internacionales en España, Bilbao, España.

Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912. https://doi.org/10.1017/S002081830003201X

Grasa Hernández, R. (2001). La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (54-55), 65-83.

Gratton, Brian (2005). Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿modelo o aberración?. En G. Herrera, M. C. Carrillo, A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana Transnacionalismo, redes e identidades* (pp. 31-55). FLACSO-Ecuador, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Grau Creus, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis. En M. Grau y A. Mateos (Eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (pp. 29-58). Tirant lo blanch.

Green Cowles, M. (2012). The Single European Act. En E. Jones, A. Menon y S. Weatherill (Eds.) *The Oxford Handbook of the European Union* (pp. 107–120). Oxford University Press.

Groenleer, M. (2012). Linking Up Levels of Governance: Agencies of the European Union and their Interaction with International Institutions. En O. Costa y K. Jørgensen (Eds.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism hits Brussels* (pp. 135-154). Palgrave Macmillan.

Guerrero Salgado, G. (2010). *¿Integrados o estigmatizados? Migrantes en la prensa española (Operación Café 2001-2002)*. Abya-Yala, FLACSO-Ecuador.

Guild, E. y Bigo, D. (2010). The Transformation Of European Border Controls. En B. Ryan y V. Mitsilegas (Eds.), *Extraterritorial Immigration Control* (pp. 252-273). Brill.

Guiraudon, V. (2001). Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies. *Swiss Political Science Review*, 7(3), 2-8.

Guiraudon, V. (2006). Enlisting Third Parties in Border Control: a Comparative Study of its Causes and Consequences. En M. Caparini y M. Otwin (Eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World* (pp. 68-86). Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Halperin, S. y Heath, O. (2017). *Political Research. Methods and Practical Skills*. Oxford University Press.

Hammar, T. (1985). Immigration regulation and aliens control. En T. Hammar (Ed.), *European immigration policy. A comparative study* (pp. 249-262). Cambridge University Press.

Hathaway, J. (1994). Commentary: Three critical questions about the study of immigration control. En W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield (Eds.), *Controlling immigration. A global perspective* (pp. 49-51). Stanford University Press.

Hazán, M. (2014). Spain. En J. Hollifield, P. Martin y P. Orrenius (Eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective, Third Edition* (pp. 371-398). Stanford University Press.

Hernández-Sampieri, R. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* McGraw-Hill.

Herrera, G. (Coord.). (2008). *Ecuador: La migración internacional en cifras*. FLACSO-Ecuador, UNFPA.

Herrera, G., Carrillo, M. C. y Torres, A. (2005). Introducción. En G. Herrera, M. C. Carrillo, A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana Transnacionalismo, redes e identidades* (pp. 13-27). FLACSO-Ecuador, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Hey, J. (1995). Ecuadoran Foreign Policy since 1979: Ideological Cycles or a Trend towards Neoliberalism?. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37(4), 57-88. https://doi.org/10.2307/166247

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Crítica.

Hollifield, J. (1992). Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*, 26(2), 568-595. https://doi.org/10.1177/019791839202600220

Hollifield, J. (2000). The Politics of International Migration. How Can We 'Bring the State Back in'?. En J. Hollifield y C. Brettell (Eds.), *Migration theory: talking across disiciplines* (pp. 137-186). Routledge.

Hrbek, R. (1987). El impacto de la Comunidad Europea en las políticas exteriores de los países miembros. En M. Wilhelmy (Ed.), *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina* (pp. 203-224). Grupo Editor Latinoamericano.

Huntoon, L. (1998). Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy. *The International Migration Review*, 32(2), 423-450. https://doi.org/10.1177/0197918398032002

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, (38), 751-777. https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263

Hyndman, J. y Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, 43(2), 249-269. https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x

Iglesias Martínez, J., Moreno Márquez, G., Fernández García, M., Oleaga Páramo, J. A. y Vega de la Cuadra, F. (2015). *La población de origen ecuatoriano en España: características, necesidades y expectativas en tiempos de crisis.* Embajada del Ecuador en España, UPC, Ikuspegui.

Ilies, M. (2009). *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases*. (Documento de Trabajo Nº 38). Real Instituto Elcano.

Infantino, F. (2023). The interdependency of border bureaucracies and mobility intermediaries: a street-level view of migration infrastructuring. *Comparative Migration Studies*, 11(1), 1-15. https://doi.org/10.1186/s40878-022-00324-x

Izquierdo, A., López de Lera, D. y Martínez Buján, R. (2003). The Favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain. *Studi Emigrazione*, (149), 98-124.

Izquierdo, E. (2002). La agenda de política exterior. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 47-63). FLACSO, CAF, MMRREE.

Jacobson, K. (2016). Analyzing Documents through Fieldwork. En D. Silverman (Ed.) *Qualitative* (pp. 156-170). Sage.

Jara-Alba, C. y López-Guzmán, T. (2015). México y Ecuador: un estudio comparativo de remesas e impacto macroeconómico. *Revista Ciencia UNEMI*, 8(15), 18-31. https://doi.org/10.29076/issn.2528-7737vol8iss15.2015pp18-31p

Jarrín, A. (2015). Expulsados de España: el retorno forzoso de migrantes ecuatorianos en situación irregular. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*, 3(4), 43-54. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6602175

Jarrín, A. (2018). *Deportados de España. Deportabilidad, expulsión y reasentamiento en origen de los inmigrantes ecuatorianos deportados de España*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=272965

Jeandesboz, J. (2020). Patterns of entry. En J. Jeandesboz (Ed.), E. Aivaliotou, P. Matusz, P. Pallister-Wilkins y I. Pitsikos, *Operational practices of EU entry governance at air, land and sea borders, ADMIGOV Deliverable D.1.2* (pp. 16-30). Université Libre de Bruxelles.

Jodar Vidal, J. (2011). *Análisis de la gestión de los proyectos de codesarrollo. Estudio de caso: el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Murcia. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=165582

Jokisch, B. y Kyle, D. (2005). Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador, 1993-2003. En G. Herrera, M. C. Carrillo y A. Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana*

Transnacionalismo, redes e identidades (pp. 57-69). FLACSO-Ecuador, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Jordan, B. y Düvell, F. (2003). *Migration. The boundaries of equality and justice*. Polity Press.

Kefale, A., Brekke, J. P. y Brochmann, G. (2025). The power switch in bilateral return migration management: the case of Norway and Ethiopia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-19. https://doi.org/10.1080/1369183X.2025.2452263

Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B. y Flautre, H. (2011). *Frontex Agency: Which Guarantees for Human Rights?*. Migreurop.

Koller, S. (2004). "Para nuestros hermanos en el mundo": el destino de los migrantes ecuatorianos visto desde Ecuador. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (8). https://doi.org/10.4000/alhim.427

Krasner, S. (1989). *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, S. (29 de agosto-2 de septiembre 2001). *Globalization, power, and authority*. American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, United States.

Krueger, L. (2001). El movimiento de los sin-papeles en Francia en los años noventa y sus reflejos en España. *Scripta Nova,* 94(25). http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-25.htm

Kubat, D. (Ed.). (1984). *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*. Centro Studi Emigrazione, Center for Migration Studies.

Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.

La voz de Galicia (15 de octubre de 2002). Cerca de 500 personas, detenidas en Madrid desde el inicio del Plan Focus. *La voz de Galicia*. https://www.lavozdegalicia.es/noticia/espana/2002/10/15/cerca-500-personas-detenidas-madrid-inicio-plan-focus/0003_1276633.htm

Lacomba, J. y Royo, I. (2020). Los ODS y la sociedad civil migrante. El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España. *Revista Iberoamericana De Estudios De Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1), 232-57. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.458

Lacomba-Vázquez, J. y Cloquell-Lozano, A. (2017). Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en

Colombia y Ecuador. *Revista Iberoamericana De Estudios De Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(1), 50-74. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.223

Lacomba Vázquez, J. y Rodríguez Paradela, L. (2018). Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros. En G. Herrera, J. M. Lafleur y I. Yépez del Castillo (Coords.), *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo* (pp. 25-59). Flacso Ecuador, Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur, Université catholique de Louvain, Université de Liège.

Lahav, G. (1998). Immigration and the state: The devolution and privatisation of immigration control in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 675-694. https://doi.org/10.1080/1369183X.1998.9976660

Lahav, G. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*. Cambridge University Press.

Lahav, G. y Guiraudon, V. (2000). Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State. En P. Andreas y T. Snyder (Eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (pp. 55-77). Rowman and Littlefield.

Lahav, G. y Luedtke, A. (2013). Immigration Policy. En C. Bretherton y M. Mannin (Eds.), *The Europeanization of European Politics* (pp. 109-122). Palgrave Macmillan.

Lancaster, K. (2017). Confidentiality, anonymity and power relations in elite interviewing: conducting qualitative policy research in a politicised domain. *International Journal of Social Research Methodology*, *20*(1), 93-103. https://doi.org/10.1080/13645579.2015.1123555

Langan, M. y Price, S. (2021). Migration, development and EU free trade deals: the paradox of Economic Partnership Agreements as a push factor for migration. *Global Affairs*, 7(4), 505-521. https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1969669

Laube, L. (2019). The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy. *Comparative Migration Studies*, 7(29). https://doi.org/10.1186/s40878-019-0130-x

Lavenex, S. (2001a). Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*, 8(1), 24-42. https://doi.org/10.1080/13501760010018313

Lavenex, S. (2001b). The State, Sovereignty, and the Europeanization of Migration Policy. *Swiss Political Science Review*, 7(3), 15-22.

Lavenex, S. (2006). Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. *West European Politics*, 29(2), 329-350. https://doi.org/10.1080/01402380500512684

Lavenex, S. (2007). The External Face of Europeanization: Third Countries and International Organizations. En T. Faist y A. Ette (Eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union* (pp. 246-264). Palgrave Macmillan.

Lavenex, S. (2015). Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554-570. https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047

Lavenex, S. y Uçarer, E. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. *Cooperation and Conflict*, 39(4), 417–43. https://doi.org/10.1177/0010836704047582

Leander, A. (2008). Thinking Tools. En A. Klotz y D. Prakash (Eds.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide* (pp. 11-27). Palgrave Macmillan.

Llásag Fernández, R. (2012). Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos. En B. De Sousa Santos y A. Grijalva Jiménez (Eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (pp. 83-156). Fundación Rosa Luxemburg, Abya Yala.

Longo, F. y Fontana, I. (2022). When Securitization Spills over Across EU Borders: A Quantitative Mapping of the External Dimension of EU Migration and Asylum Policies. *European Foreign Affairs Review*, 27(4), 485-512. https://doi.org/10.54648/eerr2022032

Longo, F., Panebianco, S. y Cannata, G. (2023). Mind the gap! Organized hypocrisy in EU cooperation with Southern neighbor countries on international protection. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 53(3), 367–383. https://doi.org/10.1017/ipo.2023.9

López Sala, A. M. (2005). El control de la inmigración: Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Arbor, Ciencia pensamiento y cultura*, 181(713), 27-39. https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.440

López Sala, A. M. (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* (pp. 23-37). Fundación Pedro García Cabrera.

López Sala, A. M. (2009). El control de los flujos migratorios y la gestión política de las fronteras en España. En R. Zapata Barrero (Coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp. 31-50). Ariel.

López Sala, A. y Godenau, D. (10-14 de julio de 2016). *Non-State Actors and Migration Control in Spain. A Migration Industry Perspective*. ISA Forum of Sociology, Viena, Austria.

López-Sala, Ana y Godenau, Dirk (2022) "In private hands? the markets of migration control and the politics of outsourcing", *Journal of Ethnic & Migration Studies*, Vol. 48, Nº 7, pp. 1610-1628. https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1857229

López Zapico, M. (2015). La política exterior española hacia Estados Unidos desde la crisis del 98. En J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen II)* (pp. 161-207). CEU.

Lowndes, V. (2018). Institutionalism. En V. Lowndes, D. Marsh y G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 54-74). Palgrave.

Lyon, D. (2008). Filtering Flows, Friends, and Foes: Global Surveillance. En M. Salter (Ed.), *Politics at the Airport* (pp. 29-49). University of Minnesota Press.

Magone, J. (2009). *Contemporary Spanish politics (second edition).* Routledge.

Malamud, C. (Coord.). (2005). *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global*. Real Instituto Elcano.

Malgesini, G. (2001). Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo. *Revista Axius*, (5), 123-146. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2265295

Malgesini, G. (2005). Entre la migración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo?. En N. Zúñiga García-Falcés (Coord.), *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación* (pp. 75-104). Centro de Investigación para la Paz.

Marín Sánchez, I. (2006). *La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Granada. https://fudepa.org/Biblioteca/mostrarFicha.aspx?controlNumber=BMI20070000109

Martín De la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. (2003). Opinión pública y medios de comunicación. En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 153-168). Ariel.

Masferrer, C. y Pedroza, L. (2022). *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. El Colegio de México.

Masferrer, C., Pedroza, L., Covarrubias, A., García-Guerrero, V., Gil Everaert, I., González, G., Rodríguez, O., Yúnez-Naude, A. y Zepeda, B. (2023). Considerations for a New Research

Agenda on Migration and Refugee Studies: Lessons from Studying Migration and Foreign Policies in Mexico. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 21(4), 566-580. https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2137268

Matul Romero, D. y Segura Ramírez, L. D. (2014), Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica: hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras (GIF). En W. Acosta Soto (Ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (pp. 195-212). UNA, FLACSO Costa Rica.

Mazkiaran, M. (2004). Recorrido por las leyes de extranjería en España. *Revista Mugak*, (29), 23-27.

McCormick, J. (2009). Enlargement and the Meaning of Europe. En C. Rumford (Ed.), *The SAGE Handbook of European Studies* (pp. 209-224). SAGE Publications.

Mehta, J. (2011). The Varied Roles of Ideas in Politics. From "Whether" to "How". En Béland, D. y Cox, R. H. (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 23-46). Oxford University Press.

Melo Cartagena, M. (2009). *Migración a España: Los cambios de la política exterior migratoria en el segundo período de gobierno de José Maria Aznar y su impacto en la libre circulación de los ecuatorianos*. (Tesis de Maestría). FLACSO-Sede Ecuador. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/387a5ea9-210d-483b-a141-7252f9582205

Méndez Coto, M. y Cortez Sosa, C. (2014). Gobernanza subregional de las migraciones y relaciones internacionales: los casos del CA4 y el Mercosur. En W. Soto Acosta (Ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (pp. 213-231). UNA, FLACSO-Sede Costa Rica.

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-105). Gedisa.

Menjívar, C. (2014). Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization. *Annual Review of Law and Social Science*, 10, 353-69. https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842

Mercado (15 marzo de 2007). Operación Amazon II. *Mercado*. https://mercado.com.ar/vida-y-estilo/operacion-amazon-ii/

Mestres, L. (2002). La agenda española en política exterior para la presidencia de 2002. En E. Barbé (Coord.), *España y la política exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional* (pp. 15-33). Universidad Autónoma de Barcelona.

Mestres, L. (2014). La europeización de las políticas exteriores nacionales. En E. Barbé (Dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales* (pp. 154-171). Tecnos.

Meyers, E. (2002). The Causes of Convergence in Western Immigration. *Review of International Studies*, 28(1), 123-141. https://doi.org/10.1017/s0260210502001237

Meyers, E. (2004). *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.

Meyers, E. (2006). Teorías de las políticas migratorias. Un análisis comparado. *Zona Abierta*, (116-117), 84-134.

Michalski, A. (2014). The Enlarging European Union. En D. Dinan (Ed.), *Origins and Evolution of the European Union* (pp. 274-301). Oxford University Press.

Mila-Maldonado, A., Pabón Valenzuela, D. y Carlosama Lechon, A. (2018). Política exterior ecuatoriana y agenda setting: una mirada a la migración de retorno. *RISTI-Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, (16), 415-428. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8956627

Miller, M. (2010). Policy Ad-hocracy: The Paucity of Coordinated Perspectives and Policies. En S. Vertovec (Ed.), *Migration. Critical Concepts in the Social Sciences. Volume IV* (pp. 3-15). Routledge.

Mingst, K. (2008). *Essentials of International Relations*. Norton & Company.

Mitchell, C. (1989). International Migration, International Relations and Foreign Policy. *International Migration Review*, 23(3), 681-708. https://doi.org/10.1177/0197918389023003

Mitchell, C. (1994). Commentary: Three critical questions about the study of immigration control. En W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield (Eds.), *Controlling immigration. A global perspective* (pp. 43-47). Stanford University Press.

Moffette, D. (2014). Governing immigration through probation: The displacement of borderwork and the assessment of desirability in Spain. *Security Dialogue*, 45(3), 262-278. https://doi.org/10.1177/0967010614530457

Moffette, D. (2018). *Governing Irregular Migration: Bordering Culture, Labour, and Security in Spain*. University of British Columbia Press.

Molina de Cienfuegos, I. y Rodrigo Rodríguez, F. (2002). Las transformaciones organizativas de la política exterior española. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (117), 173-220.

https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-117-julioseptiembre-2002/las-transformaciones-organizativas-de-la-politica-exterior-espanola-1

Moncayo, M. I. (2011a). *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. (Tesis de Maestría). FLACSO-Ecuador. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/a56510b7-7b88-4042-bfc5-27c5a0ab0746

Moncayo, M. I. (2011b). Políticas de retorno en América Latina: Miradas cruzadas. *Andina Migrante*, (10), 2-10. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/dd9d26fa-9988-45f9-bf1e-48766b4a5012

Moncayo, M. I. y Herrera, G. (2011). *El Plan "Bienvenid@s a Casa": estudio sobre la experiencia del Fondo "El Cucayo"*. Fundación Carolina.

Morata, F. (2007). Introducción: el proceso de europeización y España. En F. Morata y G. Mateo (Eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)* (pp. 15-39). CIDOB.

Morcillo, C. (4 de diciembre de 2001). Lo que peor llevo son los homicidios, porque además desencadenan una gran presión. *Diario ABC*, 4.

Moreno Juste, A. (2003). El proceso de construcción europea: de la CEE a la Unión Europea. En J. C. Pereira (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 481-506). Ariel.

Moreno Juste, A. (2015). España en Europa: sistemas internacionales, política exterior y construcción europea. En J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen I)* (pp. 619-652). CEU.

Moreno-Márquez, Gorka y Álvarez-Román, José (2017) "Evidencias empíricas sobre el retorno migratorio España-Ecuador ¿Discurso, mito o realidad?", *Papeles de Población*, Vol. 23, Nº 91, pp. 39-64. https://doi.org/10.22185/24487147.2017.91.003.

Morin, J. F. y Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Springer International Publishing.

Morris, L. (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrant's Rights. *International Migration Review*, 37(1), 74-100. https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x

Moses, J. (2012). The Shadow of Schengen. En E. Jones, A. Menon y S. Weatherill (Eds.), *The Oxford Handbook of the European Union* (pp. 600-612). Oxford University Press.

Moya, D. (2006). La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España. En E. Aja (Ed.), *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica* (pp. 47-84). Fundació CIDOB.

Mugak (2001). 3 meses de encierro de sin papeles. *Mugak,* (14), 18-21.

Muñoz Arnau, J. A. (1997). Las proposiciones no de ley. *Anuario jurídico de La Rioja*, 3, 387-479. https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/ajr/article/view/723

Naranjo Giraldo, G. (2014). Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos. *Estudios Políticos*, (45), 13-32. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672014000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=es

Neumann, I. (2008). Discourse Analysis. En A. Klotz y D. Prakash (Eds.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide* (pp. 61-77). Palgrave Macmillan.

Newman, D. (2006). Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186. https://doi.org/10.1177/1368431006063331

Nyberg Sørensen, N. (2002). New landscapes of Migration: Comparing transnational migration and theory in the US and Europe. En B. Folke y N. Sørensen (Eds.), *Beyond home and exile: making sense of lives and moves*, (Occasional Paper Nº 23). Roskilde University.

Nye, J. (1991). *La naturaleza cambiante del Poder Norteamericano*. Grupo Editor Latinoamericano.

O´Brennan, J. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. Routledge.

Oelgemöller, C. (14 de diciembre de 2007). *Informal Plurilateralism and Policy Laundering*. Workshop Migration Control and Narratives of Societal Steering, Edinburgh, Scotland. http://www.sps.ed.ac.uk/migration_and_citizenship/seminars/es rc_seminars/migration_control

Oosterbaan, M. (2014). Religious experiences of stasis and mobility in contemporary Europe: undocumented Pentecostal Brazilians in Amsterdam and Barcelona. *Social & Cultural Geography*, 15(6), 664-682. https://doi.org/10.1080/14649365.2014.882398

Opi, B. (2021). Borders recolonised – the impacts of the EU externalisation policy in Africa. *Journal of Decolonising Disciplines*, 3(1-2). https://doi.org/10.35293/jdd.v3i1.3718

Orsini, M. y Smith, M. (2007). Critical Policy Studies. En M. Orsini y M. Smith (Eds.), *Critical Policy Studies* (pp. 1-16). UBC Press.

Ortega Pérez, N. (2011). *Las políticas de inmigración en españa. Actores y proceso en la arena migratoria*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Granada. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=62658&orden=0&info=link

Ortega Velázquez, E. (2014). La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XIV, 637-686.

OSAL (2000). *Cronología del conflicto*. (Observatorio Social de América Latina Nº 1). CLACSO.

Pacheco Pardo, R. y Garcia Cantalapiedra, D. (2014). Introduction: Contemporary Spanish Foreign Policy. En D. Garcia Cantalapiedra y R. Pacheco Pardo (Eds.), *Contemporary Spanish foreign policy* (pp. 1-12). Routledge.

Pajares, M. (2007). El proceso de regularización de 2005: sus efectos posteriores sobre la incisión laboral de la población inmigrada. En E. Aja y J. Arango (Dir.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España* (pp. 212-225). CIDOB.

Pajares, M. (2009). *Inmigración y mercado laboral. Informe 2009*. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Palomares Lerma, G. (2004). *Relaciones internacionales en el siglo XXI*. Editorial Tecnos.

Panizzon, M., Hazán, M. y Plaza, S. (2015). Euroafrican and Latin American Bilateral Migration Agreements: The Role of State-Diaspora Partnership. En M. Panizzon, G. Zürcher y E. Fornalé (Coord.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives* (pp. 403-437). Palgrave Macmillan.

Parella, S. y Petroff, A. (2015). Migración de retorno en España: Salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis. *Anuario CIDOB de la inmigración* (pp. 61-88). CIDOB.

Pearson, F. y Rochester, M. (2003). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI.* McGraw-Hill, Interamericana.

Peck, J. y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, (41), 169-174. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002

Pedone, C. (2003). *"Tú siempre jalas a los tuyos". Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4956/cp1de5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pedone, C. (2007). *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*. Abya-Yala.

Pedone, C., Echeverri, M. M. y Gil Araujo, S. (2014). Entre dos orillas. Cambios en las formas de organización de las familias migrantes latinoamericanas en España en tiempos de crisis global. En M. E. Zavala de Cosío y V. Rozée Gómez (Coords.), *El género en movimiento. Familia y migraciones* (pp. 20-38). El Colegio de México.

Pedreño Cánovas, A. y Sánchez Alcázar, E. (Coords.). (2009). *El codesarrollo en la conexión migratoria Cañar-Murcia*. Universidad de Murcia.

Peers, S. (2004). Irregular Immigration and EU External Relations. En B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan y E. Szyszczak (Eds.). *In Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives* (pp. 193-219). Brill.

Peers, S., Guild, E., Acosta Arcarazo, D., Groenendijk, K. y Moreno-Lax, V. (2012). Carrier Sanctions. En S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk y V. Moreno-Lax (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)* (pp. 363-384). Brill.

Pellerin, H. (1999). Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America. Thi*rd World Quarterly*, 20(5), 995-1011. https://doi.org/10.1080/01436599913451

Pellerin, H. (2003). Crisis? What crisis? The politics of migration regulation in the era of globalization. En E. Kofman y G. Youngs (Eds.), *Globalization: theory and practice* (pp. 81-96). Continuum International Publishing Group.

Pe-Pua, R. (2005). Vínculos entre Filipinas y España: migraciones y relaciones bilaterales Revista. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (68), 53-65. https://www.cidob.org/publicaciones/vinculos-entre-filipinas-espana-migraciones-relaciones-bilaterales

Pereira Castañares, J. C. (2003). El estudio de la sociedad internacional contemporánea. En J. C. Pereira (Comp.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 37-62). Ariel.

Pereira Castañares, J. C. (2015). "La política exterior democrática: transición, consolidación e integración", en J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen I)* (pp. 203-236). CEU.

Pérez-Arellano, M., Sánchez-Montijano, E. y Souza Vieira, I. (2024). Institucionalización del voto exterior: Participación electoral y emigración en Colombia y Ecuador. *ERLAC-European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (118), 1-22. https://doi.org/10.32992/erlacs.11161

Pérez Herrero, P. (2003). Las relaciones de España con América Latina durante los siglos XIX y XX: discursos gubernamentales y realidades. En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 319-340). Ariel.

Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Pérez, A. (2010). The Externalization of Migration Control in Spain and Its Impact on Morocan and Ecuadorian Migration. En R. Zapata-Barrero (Ed.), *Shaping the Normative Contours of the European Union: A Migration-Border framework* (pp. 97-118). CIDOB.

Peters, G. (2016). Institutional theory. En C. Ansell y J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 308-321). Edgar Elgar.

Pinder, J. (1998). *The building of the European Union*. Oxford University Press.

Pinyol, G. (2006). La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito. En J. Ribera i Pinyol y S. Florensa Palau (Coords.), *Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo* (pp. 209-211). IEMed.

Pinyol Jiménez, G. (2007). España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (79-80), 87-105. https://www.cidob.org/publicaciones/espana-construccion-del-escenario-euroafricano-migraciones

Pinyol-Jimenez, G. (2018). Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito?. En C. Closa y I. Molina (Coords.), *El futuro de la Unión Europea* (pp. 75-90). (Informe Nº 23). Real Instituto Elcano.

Pinyol-Jiménez, G. (2019a). Deconstrucción de la política europea de inmigración. *Política exterior*, 33(187), 68-74. https://www.politicaexterior.com/articulo/deconstruccion-la-politica-europea-inmigracion/

Pinyol-Jiménez, G. (2019b). Is It Possible to Develop a Common European Policy on Immigration and Asylum? En Instituto Europeo del Mediterráneo, *Mediterranean yearbook 2019* (pp. 64-69). IEMed.

Pinyol-Jiménez, G. (2019c). Migraciones y desarrollo: una mirada a algunas de las aportaciones de la cooperación española. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (44), 135-145. https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/85878

Pinyol-Jiménez, G. (2023). *Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida*. (Documento de Trabajo Nº 224). Fundación Alternativas.

Piñeyro Nelson, C. y Varela Huerta, A. (2018). Migración y nuevas formas de sindicalismo en los países del norte global. *Trace*, (73), 134-163.

www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-62862018000100134&lng=es&tlng=es

Ponce Leiva, J. (Ed.). (2005a). *Emigración y política exterior en Ecuador*. CEI, FLACSO, ABYA YALA.

Ponce Leiva, J. (2005b). Las relaciones entre Ecuador y Colombia un ejemplo de la necesidad de una política exterior democrática. *Comentario Internacional*, (6), 46-56. http://hdl.handle.net/10644/1936

Ponce Leiva, J. (2009). Las relaciones entre Ecuador y España. Cooperación y diplomacia. En Á. Montes del Castillo (Ed.), *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales* (pp. 313-327). Universidad de Murcia.

Ponce Leiva, P. (2005). La inmigración ecuatoriana en España: nuevas vidas, nuevos problemas. En J. Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas* (pp. 90-108). El Conejo.

Powell, C. (2007). La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986). En F. Morata y G. Mateo (Eds.), *España en Europa - Europa en España (1986-2006)* (pp. 41-70). CIDOB.

Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. SAGE.

Proaño, J. (2002). Las relaciones Ecuador-Unión Europea. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 523-624). FLACSO, CAF, MMRREE.

Pujadas, J. y Massal, J. (2002). Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claroscuros. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (14), 67-87. https://doi.org/10.17141/iconos.14.2002.585

Quizhpe Lozano, A. (2012). *Gestión del talento humano para el personal de la cooperativa Sumak Kawsay, de producción y comercialización de productos agrícolas en la ciudad de Saraguro*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional de Loja. https://dspace.unl.edu.ec/items/9703d93f-9575-49f2-ab8b-ad4ac3aa6338/full

Radaelli, C. (2003). The Europeanisation of Public Policy. En K. Featherstone y C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanisation* (pp. 27-56). Oxford University Press.

Ramírez, F. y Ramírez, J. (2005a). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria (segunda edición actualizada)*. Centro de Investigaciones CIUDAD. http://hdl.handle.net/10469/22757

Ramírez, F. y Ramírez, J. (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* (pp. 9-108). Alisei.

Ramírez, J. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios fronterizos*, 21, e061. https://doi.org/10.21670/ref.2019061

Ramírez, J. (2024). *"Un siglo de ausencias": crisis y continuum migratorio Historia incompleta de la migración ecuatoriana*. Mármol, Izquierdo Editores, CELAG, La Fábrica.

Ramírez, J. y Estévez, I. (2012). Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria: el caso de la CAN-UE. En H. Jácome (Coord.), *El retorno de las carabelas: acuerdo comercial multipartes entre Ecuador y la Unión Europea* (pp. 139-165). FLACSO-Sede Ecuador.

Ramírez, J. y Quezada, G. (2010). Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador. En J. Ramírez (Ed.), *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana* (pp. 209-226). IAEN.

Ramírez Gallegos, J. (2018). Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro Internacional*, 58(4), 755-804. https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486

Ramírez Gallegos, J. (2022a). Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía de la Ley de Movilidad Humana. En J. Ramírez Gallegos, Jacques*, Políticas, burócratas y migrantes: Análisis desde la antropología del Estado* (pp. 113-140). Teseo.

Ramírez Gallegos, J. (2022b). Los enfoques de la política migratoria ecuatoriana: una mirada histórica. En J. Ramírez Gallegos, Jacques*, Políticas, burócratas y migrantes: Análisis desde la antropología del Estado* (pp. 39-75). Teseo.

Recaño Valverde, J. y Jáuregui Díaz, J. (2014). Emigración exterior y retorno de latinoamericanos desde España: una visión desde las dos orillas (2002-2012). *Notas de Población*, (99), 177-240. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5172834

Redrobán Herrera, V. (2010). *Derechos de las mujeres en contextos de alta migración: entre los gobiernos locales y los proyectos de codesarrollo*. Comisión Andina de Juristas.

Rein, M. y Schön, D. (2016). Un discurso de políticas que refleja su marco. En R. Martínez Nogueira (Comp.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 111-146). CAF.

Retamozo, M. (2012). Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales. En E. De la Garza Toledo y G. Leyva (Eds.), *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (pp. 325-350). Universidad Autónoma Metropolitana, FCE.

Retis, J. (2006a). *El discurso público sobre la inmigración extracomunitaria en España. Análisis de la construcción de las imágenes de los inmigrantes latinoamericanos en la prensa de referencia*. (Tesis de Doctorado). Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

Retis, J. (2006b). La construcción social de la inmigración latinoamericana. Discursos, imágenes y realidades. *Amérique Latine Histoire et Mémoire-Les Cahiers ALHIM*, (12). http://journals.openedition.org/alhim/1352

Retis, J. (2007). Tendencias en el tratamiento de la inmigración en los medios españoles. En J. Retis (Ed.), *Inmigración y medios de comunicación. Aproximaciones y propuestas para las buenas prácticas periodísticas* (pp. 19-28). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Fundación Chandra, Fundación Directa.

Ribas Mateos, N. (2011). Presentación: Cuatro años de reflexiones fronterizas. En N. Ribas Mateos (Ed.), *El río bravo mediterráneo. Las regiones fronterizas en la época de la globalización* (pp. 17-77). Ediciones Bellaterra.

Rittberger, B. (2012). The Treaties of Paris. En E. Jones, A. Menon y S. Weatherill (Eds.), *The Oxford Handbook of the European Union* (pp. 79-94). Oxford University Press.

Rocha, J. L. (2013). El giro de la cooperación española al desarrollo: entrelazando miedo, cultura despolitizada y poder coercitivo estatal para controlar las migraciones. *Encuentro*, (95), 28-46. https://doi.org/10.5377/encuentro.v0i95.1223

Rodenhäuser, T. (2014). Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control. *International Journal of Refugee Law*, 26(2), 223-247. https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu020

Rodríguez Barrigón, J. M. (2012). El retorno voluntario de la población migrante a ecuador: base jurídica, instrumentos y programas. En C. Díaz Barrado, J. M. Rodríguez Barrigón (Dirs.) y C. Díaz Silveira (Coord.), *Migraciones internacionales y co-desarrollo. El caso de Ecuador* (pp. 245-266). Centro de Estudios de Iberoamérica.

Rodríguez-Tarduchy, M. (2005). Inmigración y agenda de política exterior: las relaciones con los países de origen. En CIDOB (Comp.), *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. CIDOB.

Rogers, R. (1997). Migration Return Policies and Countries of Origin. En K. Hailbronner, D. Martin y H. Motomura (Eds.), *Immigration Admissions: The Search for Workable Policies in Germany and the United States* (pp. 147-204), Vol. 3. Berghahn Books.

Romero, E. (2008). El Plan África, la política migratoria española de "nueva generación" y la guerra contra los pobres. En AA.VV., *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa* (pp. 159-179). Barcelona.

Rosenberg, J. (2005). Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos Migratorios en Organismos Internacionales. En J. Ponce Leiva (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador* (pp. 57-93). CEI, FLACSO, Abya Yala.

Ruiz de Huidobro, J. M. (2000). La ley orgánica 4/2000: historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico. *Migraciones*, (7), 57-88. https://revistas.comillas.edu/revistamigraciones/article/view/4452

Rumford, C. (2006). Theorizing Borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155-169. https://doi.org/10.1177/1368431006063330

Russell, R. (1993). Reflexiones sobre lo "nuevo" del "Nuevo Orden Mundial". *Estudios Internacionales*, Año XXVI(102), 134-154. https://doi.org/10.5354/0719-3769.1993.15401

Sainz de la Maza, E. (2015). Ultima ratio. El proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular en España. (Tesis de Doctorado). Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

Salter, M. (2003). *Rights of Passage: The Passport in International Relations*. Lynne Rienner.

Salter, M. (2008). The Global Airport: Managing Space, Speed, and Security. En M. Salter (Ed.), *Politics at the Airport* (pp. 1-28). University of Minnesota Press.

Samers, M. (2010). *Migration*. Routledge.

Sanahuja, J. A. (2006). El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina. *Pensamiento Propio*, (23), 9-36. https://hdl.handle.net/20.500.14352/52118

Sánchez Alcázar, E. y Vivo Molina, J. (2009). Evaluación de las posibilidades de implicación en el proyecto de codesarrollo de la inmigración ecuatoriana procedente de Cañar residente en la región de Murcia. En A. Pedreño Cánovas y E. Sánchez Alcázar (Coords.), *El codesarrollo en la conexión migratoria Cañar-Murcia* (pp. 179-205). Universidad de Murcia.

Sánchez Alonso, B. (2011). La política migratoria en España. Un análisis de largo plazo. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, (1), 243-268. https://doi.org/10.3989/ris.2011.iM1.393

Sanjuán Bayarte, F. (2006). Los centros-guía de asesoramiento de migrantes, creados en el marco del proyecto "participación sindical en los procesos migratorios". *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (19), 219-231. https://revistas.comillas.edu/revistamigraciones/es/article/view/3155

Sanmartín, A. (2009). Los actores del codesarrollo: el caso español. En A. Cortés y A. Torres (Coords.), *Codesarrollo en los Andes y actores para una acción transnacional* (pp. 139-155). FLACSO, IMEDES.

Santi, S. (mayo de 2011). *¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones*. IV Congreso de la Red Internacional de "Migración y Desarrollo. Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad", Flacso-Ecuador, Quito, Ecuador. https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/beneficios-para-todos-crisis-desarrollo-y-gobernabilidad-en-la-agenda-politica-iberoamericana

Santi, S. (2018). La construcción de la política española sobre inmigración. Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996. *Oñati Socio-legal Series*, 8(7), 1071-1092. http://ssrn.com/abstract=3269888

Santi, S. (2020a). ¿Qué es la "migración ordenada"? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, 1(104), pp. 3-32. https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01

Santi, S. (2020b). La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración. *Estudios de Derecho*, 77(169), 213-242. https://doi.org/10.17533/udea.esde.v77n169a09

Santi, S. (2022). La externalización de la "matriz de gestión migratoria" de la UE hacia América Latina y el Caribe. *Estudios Fronterizos*, 23, e109, 1-33. https://doi.org/10.21670/ref.2225109

Santi, S. y Clavijo, J. (2020). La configuración de las políticas de migración circular en Sudamérica. Los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador. *Revista Desafíos*, 32(2), 1-38. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6849

Santi Pereyra, S. (2017). El compromiso de 'retorno' como control de los movimientos migratorios laborales de ecuatorianas/os hacia España., en K. Derwich y M. Sawicka (Eds.), *Migraciones y diásporas en la América Latina contemporánea* (pp. 137-155). Jagiellonian University Press.

Santi Pereyra, S. (2018a). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 247-268. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.56580

Santi Pereyra, S. (2018b). Sobre "ilegales", "irregulares" y "sin papeles". La lucha por la regularización documentaria de los inmigrantes extracomunitarios en España. *Estudios Políticos*, (53), 192-212. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a09

Santi Pereyra, S. (2020). La OIM como difusora global de las políticas de migración ordenada. La implantación del control migratorio mediante los mecanismos de cooperación técnica sobre migración y capacity-building. En P. Schuster y K. Valenzuela-Moreno (Eds.), *Trayectorias y jornadas: Transnacionalismo en acción* (pp. 25-44). Transnational Press London.

Santi Pereyra, S. (2021). *La Unión Europea en la política exterior de España hacia Ecuador. Incidencias en el tratamiento político de la migración ecuatoriana (1996-2004)*. CEA, Universidad Nacional de Córdoba. http://hdl.handle.net/11086/18316

Santolaya, P. (2006). Los inmigrantes en situación irregular; derechos, expulsión, regularización (1990-2004). En E. Aja y J. Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp. 129-141). Fundació CIDOB.

Sanz Díaz, C. (2003). La administración exterior del Estado. En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 169-186). Ariel.

Sanz Díaz, C. (2011). El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: la reforma pendiente. En J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Coords.), *Política exterior española: Un balance de futuro (Volumen 2)* (pp. 575-630). Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Sanz Díaz, C. (2015). Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI. J. M. Beneyto y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI (Volumen I)* (pp. 261-298). CEU.

Sassen, S. (1996). Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today. *Social Justice*, 23(3), 9-20. http://www.jstor.org/stable/29766949

Sassen, S. (2003a). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.* Traficantes de sueños.

Sassen, S. (2003b). *Los espectros de la globalización.* Fondo de Cultura Económica.

Sassen, S. (2012). *Una sociología de la globalización.* Editorial Katz.

Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa Fortaleza*. Siglo XXI.

Sayad, A. (1984) *Retour, 'Re-insertion' des immigres: realité et discours [no publicado]* [411]. Archives d'Abdelmalek Sayad 20150645/41, Archives Nationales.

Sayad, A. (2000). A reinserção como afirmação da identidade nacional do país de emigração. *Travessia-Revista Do Migrante*, Año XIII, 30-32. https://doi.org/10.48213/travessia.iEspecial.458

Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (13), 101-116. https://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/122

Sayad, A. (2010a). El retorno, elemento constitutivo de la condición del inmigrante (Selección de textos). *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (19), 263-273. https://www.proquest.com/openview/73af03aedfd838cf2bd2cf71eddb915a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1596377

Sayad, A. (2010b). *La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado*. Anthropos.

Sayad, A. (2013). Colonialismo e migrazioni. Un'intervista ad Abdelmalek Sayad di Federico Neiburg. En G. Avallone y S. Torre (Eds.), *Abdelmalek Sayad: per una teoría poscoloniale delle migrazioni* (pp. 65-93), Il Carrubo.

Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342

Schmidt, V. (2011a). Discursive Institutionalism. En B. Badie, D. Berg-Schlosser y L. Morlino (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science*, Vol. 1 (pp. 684-687). SAGE.

Schmidt, V. (2011b). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. En D. Béland y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). Oxford University Press.

[411] Texto inédito aportado por Gustavo Dias (Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil) como producto de su trabajo de archivo en Francia —durante 2023— para dos proyectos de investigación (Nº 405869/2021-5, financiado por CNPq, y Nº APQ-03323-22, financiado por FAPEMIG). Este escrito de 1984 fue la base para un trabajo posterior publicado en la Revista Travessia, de Brasil, en el año 2000.

Schmidt, V. (2017a). Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 171-189). Edward Elgar.

Schmidt, V. (2017b). Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalisms, and the Power of Ideas. *Critical Review*, 29(2), 248-263. https://doi.org/10.1080/08913811.2017.1366665

Schmidt, V. (2025). How Much Do Experts' Ideas Matter for the European Union's Political Agenda? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63, 123–130. https://doi.org/10.1111/jcms.70022

Schmidt, V. (2026). *The Power of Ideas and Discourse in Political Analysis: A Discursive Institutionalist Perspective*. Oxford University Press.

Schmidt, V. y Crespy, A. (2016). Neo-institucionalismo discursivo. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 368-376). Universidad Externado de Colombia.

Schmidt, V. y Radaelli, C. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210. https://doi.org/10.1080/0140238042000214874

Scuzzarello, S. y Kinnvall, C. (2013). Rebordering France and Denmark Narratives and Practices of Border-Construction in Two European Countries. *Mobilities*, 8(1), 90-106. https://doi.org/10.1080/17450101.2012.747775

Sebastiani, L. (2018). “Buen migrante” versus “mal migrante”: construcción nacional, gobierno de lo social y retóricas meritocráticas en las políticas de integración italianas. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, 2, 1-27. https://doi.org/10.1387/pceic.17766

Segovia, A. (2002). Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones. En A. Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* (pp. 331-445). FLACSO, CAF, MMRREE.

Shepherd, A. (2015). The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider. *Global Society*, 29(2), 156-174. https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1018146

Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco.

Solanes Corella, Á. (2005). La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves. *Arbor*, 181(713), 81-100. https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.444

Solanes, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (90), 77-101. https://vlex.es/vid/balance-tras-leyes-extranjeria-302568262

SOS Racismo (2002). *Informe anual 2002 sobre el racismo en el Estado español*. Icaria Editorial, SOS Racismo.

Stock, I., Üstübici, A. y Schultz, S. (2019). Externalization at work: responses to migration policies from the Global South. *Comparative Migration Studies*, 7(48). https://doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z

Straubhaar, T. y Zimmermann, K. (1993). Towards a European Migration Policy. *Population Research and Policy Review*, 12(3), 225-241. https://doi.org/10.1007/BF01074386

Suárez Navaz, L. (2007). Introducción. La lucha de los sin papeles. Anomalías democráticas y la (imparable) extensión de la ciudadanía. En L. Suárez Navaz, R. Macià Pareja y Á. Moreno García (Eds.), *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos* (pp. 15-33). Traficantes de Sueños.

Suárez Navaz, L., Macià Pareja, R. y Moreno García, Á. (2007). El Estado y las luchas de los sin papeles en España: ¿una extensión de la ciudadanía?. En L. Suárez Navaz, R. Macià Pareja y Á. Moreno García (Eds.), *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos* (pp. 185-213). Traficantes de Sueños.

Tamas, K. (2024). *Migration Statecraft. The European Migration and Development Regime*. Edgard Elgar.

Tannenwald, N. (2005). Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda. *Journal of Cold War Studies*, 7(2), 13-42. https://doi.org/10.1162/1520397053630619

Tapinos, G. y Delaunay, D. (2001). ¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios? *Notas de Población*, (73), 15-49.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

Terrón i Cusí, A. (2001). El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general. *Afers Internacionals*, (53), 13-30. https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28214

Terrón, A. (2004). *Migraciones y relaciones con países terceros. España*. CIDOB.

Togores, L. E. y Jiménez, J. C. (2018). *La Escuela Diplomática: setenta y cinco años de servicio al Estado. Los últimos veinticinco años (1992-2017).* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Torpey, J. (2018a). The Great War and the Birth of the Modern Passport System. En J. Torpey y J. Caplan (Eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World* (pp. 256-270). Princeton University Press.

Torpey, J. (2018b). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.

Torreblanca, J. (2001). La Europeización de la política exterior española. En Closa, C. (Ed.), *La europeización del sistema político español* (pp. 486-512). Istmo.

Torres Cevallos, B. (2005). Los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los Inmigrantes. En J. Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas*. Editorial El Conejo.

Troya, G. (2005). El Ecuador y la Política Migratoria de la Unión Europea–Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral–. En J. Ponce Leiva (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador* (pp. 147-196). CEI, FLACSO, Abya Yala.

Turner, S., Munive Rincon, J. y Nyberg Sørensen, N. (2006). European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue. En N. Nyberg Sørensen (Ed.), *Mediterranean transit migration* (pp. 67-100). Danish Institute for International Studies (DIIS).

Vallejo, A. (2004). El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador. En Á. Escrivá y N. Ribas (Coords.), *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en Europa* (pp. 111-148). CSIC-Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.

Vallés Marugán, A. (2021). El codesarrollo y las migraciones en la política española de cooperación internacional para el desarrollo. *Papers. Revista de Sociología*, 106(4), 525-553. https://doi.org/10.5565/rev/papers.2880

Van Amersfoort, H. (1999). Migration Control and Minority Policy: The Case of the Netherlands. En G. Brochmann y T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (pp. 135-167). Routledge.

Varela Huerta, A. (2008). Migrant Struggles for the Right to Have Rights: Three Examples of Social Movements Powered by Immigrants in New York, Paris and Barcelona. *Transfer,* 14(4), 677-694. https://doi.org/10.1177/10242589080140041

Varela Huerta, A. (2009). *Porque la ciudadanía se consigue ejerciéndola... Una aproximación sociológica al proceso instituyente del movimiento de migrantes en Barcelona*. (Tesis de Doctorado). Universitat Autònoma de Barcelona. https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=85115

Vélez Vega, J. (2006). La incidencia del fenómeno migratorio en la ejecución de la política exterior. (Tesis de la Maestría en seguridad y desarrollo con mención en gestión pública y gerencia empresarial). IAEN.

Verdesoto, L. (2003). El Plan Colombia y las crisis en el Ecuador. En C. Verduga Vélez (Coord.), *Las agendas del capitalismo global*. Lumen.

Verdugo-Matés, R. (2017). La política española de inmigración y los intereses económicos de España en el extranjero. *Papeles de población*, 23(93), 127-150. https://doi.org/10.22185/24487147.2017.93.024

Vidal Fueyo, C. (2001). La nueva ley de extranjería a la luz del texto constitucional. *Revista Española De Derecho Constitucional*, (62), 179-218. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79700

Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Revista Papel Político*, (18), 235-290. https://ru.dgb.unam.mx/items/c59676fe-b7d7-4ab4-a71b-e972752d82e3

Villán Durán, C. y Faleh Pérez, C. (2022). España ante la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. *Revista Española de Derecho Internacional*, 74(1), 65-80. https://www.revista-redi.es/redi/article/view/305

Vono de Vilhena, D., Domingo i Valls, A. y Bedoya, M. H. (2008). Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España. *Papeles de Población*, 14, 97-126. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400006

Vromen, A. (2018) Qualitative Methods. En V. Lowndes, D. Marsh y G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 237-253). Palgrave.

Wacquant, L. (1999). “Suitable Enemies”: Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe. *Punishment & Society*, 1(2), 215-222. https://doi.org/10.1177/14624749922227784

Wacquant, L. (2015). Poner orden a la inseguridad. Polarización social y recrudecimiento punitivo. En D. Ávila y S. García (Coords.), *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 35-55). Traficantes de Sueños.

Weiner, M. (1985). On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*, 11(3), 441-455. https://doi.org/10.2307/1973247

White, B. (1999). The European Challenge to Foreign Policy Analysis. *European Journal of International Relations*, 5(1), 37-66. https://doi.org/10.1177/1354066199005001002

White, B. (2004). Foreign policy analysis and European foreign policy. En B. Tonra y T. Christiansen (Eds.), *Rethinking European Union foreign policy* (pp. 45-61). Manchester University Press.

Wihtol de Wenden, C. (1984). Return migration in France and the Franco-Algerian Agreement of 1980. En D. Kubat (Ed.), *The Politics of Return. International Return Migration in Europe* (pp. 171-174), Centro Studi Emigrazione, Center for Migration Studies.

Wihtol de Wenden, C. (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.

Wihtol de Wenden, C. (2023). *Migration and International Relations.* Springer.

Wong, R. (2017). The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy? En C. Hill, M. Smith y S. Vanhoonacker (Eds.), *International Relations and the European Union* (pp. 144-164). Oxford University Press.

Yildiz, A. G. (2016). *The European Union's immigration policy: managing migration in Turkey and Morocco*. Palgrave Macmillan.

Zaiotti, R. (2016). Mapping Remote Control: The Externalization of Migration Management in the 21st Century. En R. Zaiotti (Ed.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices* (pp. 3-30). Routledge.

Zanker, F. (2019). Managing or restricting movement? Diverging approaches of African and European migration governance. *Comparative Migration Studies*, 7(17), 1-18. https://doi.org/10.1186/s40878-019-0115-9

Zapata-Barrero, R. (2001). Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (53), 149-176.

Zapata-Barrero, R. (2010). A Migration-Border framework. En Zapata-Barrero, R. (Ed.), *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework* (pp. 7-20). CIDOB, GRITIM-UPF.

Zapata-Barrero, R. y Zaragoza Cristiani, J. (2008). Externalización de las politicas de inmigracion en Espana: ¿giro de orientacion politica en la gestion de fronteras y flujos migratorios? *Panorama Social*, (8), 186-195. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/008art14.pdf

Zapata Barrero, R., González, E. y Sanchez Montijano, E. (2008). *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE*. (Documento del Observatorio Permanente de Inmigración Nº 16). Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Zolberg, A. (1989). The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*, 23(3), 403-430. https://doi.org/10.1177/019791838902300302

Zolberg, A. (1999). Matters of State: theorizing immigration policy. En C. Hirschman, P. Kasinitz y J. Dewind (Eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience* (pp. 71-93). Russell Sage Foundation.

Zolberg, A. (2000). The politics of immigration policy: an externalist perspective. En N. Foner, R. Rumbaut y S. Gold (Eds.), *Immigration research for a new century* (pp. 60-68). Russell Sage Foundation.

Zolberg, A. (2002). Guarding the Gates. En C. Calhoun, P. Price y A. Timmer (Eds.), *Understanding September 11* (pp. 285-299). New Press.

Zolberg, A. (2006a). *A Nation by Design: Immigration policy in the fashioning of America*. Russell Sage Foundation.

Zolberg, A. (2006b). Managing a World on the Move. *Population and Development Review*, 32, 222-253. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.tb00009.x

Referencias documentales

ACSUR-Las Segovias. (2007). Memoria 2007. ACSUR-Las Segovias.

Acta de la primera reunión oficial del Comité Mixto Ecuador-España para los flujos migratorios. Quito, 11 de enero de 2002. [Documento no publicado].

Acta de la reunión bilateral hispano-ecuatoriana, Quito, 25 de enero de 2001. [Documento no publicado].

Acta de la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 2 de agosto de 2001. [Documento no publicado].

Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 14 de marzo de 2005. [Documento no publicado].

Acuerdo de asociación de Cotonú. (2000). Entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú, 2000/483/CE, Cotonú, 23 de junio. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/cotonou-agreement.html

Acuerdo de Schengen. (1985). Acuerdo europeo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes, firmado en Schengen entre los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, la República Federal Alemana y Francia, Luxemburgo, 14 de junio. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)

Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Madrid, 16 de febrero de 2007. https://www.inclusion.gob.es/documents/3976301/4332686/Plan+Estrategico+de+Ciudadan%C3%ADa+e+Integraci%C3%B3n+2007-2010+%28PECI+I%29.pdf/fc168b9c-838c-1b19-fdfb-e775e28965c8?t=1710348021502

Acuerdo entre el Reino de España y la República de Honduras relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados. Madrid, 28 de mayo de 2021. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2936

Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios. Madrid, 29 de mayo de 2001. https://www.boe.es/eli/es/ai/2001/05/29/(1)

Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Madrid, 21 de mayo de 2001. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-12853

AECI. (2007). Informe sobre Programas/Proyectos de la AECI de Codesarrollo en América Latina, Dirección General de Cooperación con Iberoamérica. Madrid, 5 de febrero. [Documento no publicado].

AECI *et al.* (2007). Proyecto codesarrollo Cañar-Murcia. Plan Operativo Anual 2007. Quito, 27 de marzo. https://conocimientoabierto.carm.es/jspui/bitstream/20.500.11914/5843/1/2007_Proyecto_codesarrollo_Ca%C3%B1ar_Murcia.pdf

AECID. (2022). Histórico de subvenciones en convocatorias AECID (1992-2022). https://www.aecid.es/documents/d/guest/historico-subvenciones-convocatorias-aecid-1992-2022-xls

Aragón Bombín, R. (1991). Hacia una política activa de inmigración. *Revista de economía y sociología del trabajo*, (11), 97-108.

Aragón Bombín, R. (1992). La España de los 90 ante el reto de la inmigración. *Papeles del Psicólogo*, 54. http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=558

Avalua. (2010). Evaluación final. Proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia. Avalua. https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/50000_ev_otc_ecuador_codesarrollo_canar-murcia_eval_final_proyecto_2010.pdf

Avello Díez del Corral, A. (2009). Los fenómenos migratorios, un nuevo desafío para el Ministerio del Interior. *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, (1), 163-201.

Banco Central del Ecuador. (2008). Evolución de remesas. Evolución anual 2008. BCE.

Benavides Llerena, G. (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 Nº 62 (2006). Resolución de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Convenios de cooperación al desarrollo, Madrid, 28 de febrero. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-4615

BOE Nº 63 (2005). Resolución de 16 de febrero de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publican las ayudas concedidas al amparo de lo

dispuesto en la Resolución de 19 de diciembre de 2003, durante el cuarto trimestre del año 2004; Anexo, Relación de subvenciones concedidas por la Agencia Española de Cooperación Internacional entre el 1/10/2004 y el 31/12/2004, Madrid, 15 de marzo. https://www.boe.es/boe/dias/2005/03/15/pdfs/A09121-09126.pdf

BOE Nº 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,* Madrid, 4 de abril. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-8373

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, Madrid, 27 de abril de 2001. https://www.boe.es/boe/dias/2001/04/27/pdfs/A15323-15343.pdf

BOE Nº 158 (1987). Instrumento de ratificación del Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, Madrid, 3 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-15279

BOE Nº 180 (1987). Sentencia Nº 115/1987, Recurso de inconstitucionalidad Nº 880/1985, de 7 de julio, Pleno, Madrid, 29 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1987-17724

BOE Nº 182 (1988). *Resolución de* 19 *de julio de* 1988 *de la Secretada 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*, Madrid, 30 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18931

BOE Nº 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,* Madrid, 26 de agosto. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-20806

BOE Nº 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*, Madrid, 17 de septiembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-24716

BOE Nº 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*, Madrid, 27 de septiembre. https://www.boe.es/boe/dias/1986/09/27/pdfs/A33187-33187.pdf

BOE Nº 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,* Madrid, 29 de noviembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-31555

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 32-1 (2004). Proposición de ley 122/000018, Vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración, Congreso de los Diputados, Serie B, Madrid, 23 de abril. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_032-01.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 74 (1990). Congreso de los Diputados, Serie D, España, 18 de junio. http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_074.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 165 (1991). Congreso de los Diputados, Serie D, España, 22 de marzo. http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_165.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 194-I. (1981). Congreso de los Diputados, Serie A, Proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, Madrid, 11 de mayo. https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/A/A_194-I.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 637. (2007). Contestación a don Ramón Moreno Bustos (GP) sobre motivos por los que el Gobierno no ha conseguido hacer permanente el Dispositivo FRONTEX para las islas Canarias, dotándolo de mayores recursos por parte de los países miembros de la Unión Europea (184/130538); Contestación a don Ramón Moreno Bustos (GP) sobre motivos por los que el Gobierno no ha conseguido que los países europeos cumplan el compromiso firmado de poner a disposición de FRONTEX: 150 barcos, 15 helicópteros y 20 aviones (184/130539); Autor: Gobierno Contestación a don Ramón Moreno Bustos (GP) sobre motivos por los que el Gobierno no ha conseguido una mayor implicación por parte de los países miembros de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal (184/130540), Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, Madrid, 20 de noviembre. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_637.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 666. (2008). Contestación 184/133192. Autor: Gobierno. Contestación a don Ignacio Gil Lázaro (GP) sobre balance de resultados durante la presente Legislatura de la Brigada Central de Expulsiones del Cuerpo Nacional de Policía (núm. reg. 212657), Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, Madrid, 18 de enero. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_666.PDF

Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 683. (2007). Contestación del Gobierno a la pregunta de don Dionisio García Carnero (GPP) sobre las actuaciones que piensa llevar el Gobierno para poner

en marcha una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores (684/049166) y Contestación del Gobierno a la pregunta de don Dionisio García Carnero (GPP) sobre las previsiones del Gobierno en orden a dotar de tecnología adecuada para que los controles biométricos de seguridad puedan ser leídos y sometidos a control (684/049217), Senado, VIII Legislatura, Serie I: Boletín general, Madrid, 28 de marzo. https://www.senado.es/legis8/publicaciones/pdf/senado/bocg/I0683.PDF

Comisión Europea. (2021). Nueva estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración, Bélgica, 27 de abril. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_1932https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_1932

Charpin, A. y Aiolfi, L. (2011). Evaluation of the concrete results obtained through projects financed under AENEAS and Thematic Programme for Migration and Asylum. Final Report, June. https://citeseerx.ist.psu.ed/ment?repid=rep1&type=pdf&doi=785325e93dfff4fa1fe7e593929bb9e201fceaaa

COM(1994) 23 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies, Brussels, February 23. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51994DC0023&qid=1668712735144

COM(2000) 757 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, Bruselas, 22 de noviembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&qid=1780080748945

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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0387&qid=1668712206369&from=EN

COM(2001) 428 final. La gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas, 12 de octubre. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:287:0001:0029:ES:PDF

COM(2002) 175 final. Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, Bruselas, 10 de abril. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0175&qid=1668711977913&from=EN

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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002PC0679&qid=1780078838075

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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:52002DC0703

COM(2005) 390 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo, Bruselas, 1 de septiembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0390&qid=1780080918172

COM(2005) 621 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court, Bruselas, 30 de noviembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0621&qid=1780080980966

COM(2006) 26 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, Bruselas, 25 de enero. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0026

COM(2006) 735 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración, Bruselas, 30 de noviembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52006DC0735

COM(2008) 67 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX, Bruselas, 13 de febrero. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0067&qid=1780081092206

COM(84) 446 final. Communication from the Commission to the Council. A People´s Europe. Implementing the conclusions of the Fontainebleau European Council. Commission of the European Communities, Brussels, 24 September 1984. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51984DC0446&qid=1780081189731

COM(85) 48 final. Guidelines for a Community policy on migration, Commission communication transmitted to the Council, Luxembourg, 7 March 1985. http://aei.pitt.edu/1256/

COM(85) 310 final. Completing the internal market. White paper from the Commission to the European Council, Commission of the European Communities, Milan, 28-29 June 1985. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&qid=1780081643200

Comisión Europea. (2007a). América Latina. Documento de programación regional 2007-2013, E/2007/1417, 12 de julio. http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2007b). Comunidad Andina. Documento de estrategia regional 2007-2013, E/2007/678, 12 de abril. https://eeas.europa.eu/archives/docs/andean/rsp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2007c). Ecuador. Documento de Estrategia País 2007-2013, E/2007/621, 10 de abril. https://eulacfoundation.org/en/ecuador-country-strategy-paper-2007-2013

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*, 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, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado N° 416, 20 de febrero de 2003. https://www.senado.es/legis7/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0416.PDF

Comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional para el desarrollo, Leire Pajín Iraola para informar sobre: La política de cooperación para el desarrollo del Gobierno y de su gestión por la Agencia Española de Cooperación Internacional. A petición del Gobierno (Número de expediente 212/000018) y los objetivos de su departamento, a solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (Número de expediente 212/000009), Cortes Generales, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 44, 16 de junio de 2004. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_044.PDF

Comparecencia del delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Fernández-Miranda y Lozana) para informar sobre el desarrollo de la política de convenios de inmigración con diversos Estados, a solicitud del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) (Número de expediente 212/000868), Cortes Generales, Comisiones Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 427, 26 de febrero de 2002. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_427.PDF

Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, para exponer las líneas estratégicas de la cooperación española. A petición propia, (Número de expediente 214/000157), Cortes Generales, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 788, 22 de marzo de 2007. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_788.PDF

Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps para informar sobre el Plan Estratégico de Acción Exterior, Cortes Generales, Comisiones Asuntos Exteriores, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 55, 26 de septiembre de 2000. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_055.PDF

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, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 175, 24 de junio de 2002. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_175.PDF

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), Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 179, 15 de julio de 2002. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_179.PDF

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del Congreso para informar sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada en Tampere (Finlandia), Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 265, 20 de octubre de 1999. https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/DS/PL/PL_265.PDF

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar, ante el pleno del Congreso para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken (Bélgica), Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 131, 19 de diciembre de 2001. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_131.PDF

Comparecencia del secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés Eulate para informar sobre: su actuación en relación con la circular de la Dirección General de la Policía que somete a vigilancia especial a los nacionales colombianos y ecuatorianos que viven entre nosotros, a solicitud del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (213/000561) y el conjunto de medidas que integran la denominada operación “Ludeco” que afecta a los inmigrantes colombianos y clarificar en qué medidas incide sobre aquellos ciudadanos procedentes de tales países que no están incursos en actividad delictiva, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (212/000833), Cortes Generales, Comisiones Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 377, 27 de noviembre de 2001. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_377.PDF

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, Cortes Generales,

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 79, 11 de octubre de 2000. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_079.PDF

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, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 117, 12 de diciembre de 2000. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_117.PDF

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, Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 725, 1 de abril de 2003. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_725.PDF

Comparecencia del señor delegado del gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Fernández-Miranda y Lozana) para informar sobre: Fórmulas para regularizar a los inmigrantes que tienen una oferta de trabajo y que están irregularmente en España, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (Número de expediente 212/000374); El programa de retorno voluntario de ciudadanos de la República del Ecuador puesto en marcha por el Gobierno, a solicitud del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) (Número de expediente 212/000405); A qué partida de los Presupuestos Generales del Estado se han imputado los gastos de retorno de los ciudadanos ecuatorianos que están en España, qué autoridad, órgano o dependencia ha aprobado el mencionado gasto, en base a qué resolución o norma se ha realizado el mismo, a qué empresas y mediante qué procedimientos se ha adjudicado el servicio y cuáles son los motivos que justifican las cantidades desembolsadas, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (Número de expediente 212/000456); Criterios sobre cultura, religión y lengua en la priorización del cupo para inmigrantes, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (Número de expediente 212/000419); La financiación del Plan Greco, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (Número de expediente 212/000466). Cortes Generales, Comisiones Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 254, 5 de junio de 2001. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_254.PDF

Comparecencia del señor vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior (Rajoy Brey) para informar sobre: Las líneas generales de la política del departamento, a petición propia; la política a desarrollar en su Ministerio, a solicitud del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida; las

previsiones y líneas generales a desarrollar en su departamento, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista. Cortes Generales, Comisiones Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 211, 17 de abril de 2001. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_211.PDF

Comparecencia del vicepresidente primero del gobierno y ministro del Interior, Mariano Rajoy, para informar sobre: las directrices de política criminal y de lucha contra la inmigración ilegal adoptadas por el gobierno para hacer frente a la misma, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (213/000458); y el estado en que se encuentra la ejecución del sistema integral de vigilancia exterior en el estrecho (SIVE) y su incidencia sobre el acceso irregular de ciudadanos extranjeros a España por dicho espacio geográfico, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista (213/000531), Cortes Generales, Comisiones Justicia e Interior, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 394, 13 de diciembre de 2001. https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_394.PDF

Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CEE, Declaración general, París, 10 Diciembre de 1974. https://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/paris1974.htm

Conferencia de prensa conjunta del presidente del gobierno, José María Aznar, del presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y del alto representante para la política exterior y la seguridad de la Unión Europea, Javier Solana, al término del Consejo Europeo de Sevilla, 22 de junio de 2002. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2002*, 236-240. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Conferencia de prensa del canciller alemán, Gerhard Schröder, y del presidente del gobierno, José María Aznar, Quedlinburg, Alemania, 4 de octubre de 2001. https://www.jmaznar.es/2001/10/04/conferencia-de-prensa-conjunta-de-jose-maria-aznar-y-del-canciller-federal-gerhard-schroder-al-termino-de-la-xvi-cumbre-hispano-alemana-celebrada-en-quedlinburg/

Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, después de la reunión del Consejo Europeo, Londres, 27 de octubre de 2005. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2005,* 223-227. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, José María Aznar, y del Primer Ministro de Bélgica, Guy Verhofstadt, Moncloa, 19 de enero de 2000. https://www.jmaznar.es/2000/01/19/conferencia-de-prensa-conjunta-de-jose-maria-aznar-y-del-primer-ministro-de-belgica-guy-verhofstadt-durante-su-visita-oficial-a-espana-2/

Conferencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en la Escuela Diplomática, Madrid, 13 de junio de 2001. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2001,* 372-378. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. 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 de 1998. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=ES

Consejo de la Unión Europea (2002) *UE. Catálogo de Schengen*, febrero. https://www.consilium.europa.eu/media/45853/eu-schengen-catalogue-es.pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 17 y 18 de junio de 2004. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/doc_04_2

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la presidencia, 4 y 5 de noviembre. Anexo I, Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, Bruselas, 8 de diciembre de 2004. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/82539.pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de diciembre de 2005. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/es/pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de junio de 2006. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10633-2006-REV-1/es/pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 14 y 15 de diciembre de 2006. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/92217.pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de junio de 2007. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11177-2007-INIT/es/pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 2008. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14368-2008-REV-1/es/pdf

Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, 4 y 5 de noviembre de 2004. https://www.refworld.org/es/ref/infortem/consilium/2004/130765?prevDestination=search&prevPath=/es/search?keywords=Conclusiones+de+la+Presidencia+del+Consejo+Europeo+de+Bruselas%2C+17+y+18+de+junio+de+2004+&sort=score&order=desc&result=result-130765-es

Consejo Europeo de Edimburgo. Consejo Europeo de jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Europea, Declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria, Anexo 5 de la parte A, Edimburgo, 12 de diciembre de 1992. https://www.consilium.europa.eu/media/20489/1992_diciembre_-_edimburgo__es_.pdf

Consejo Europeo de Fontainebleau, Conclusiones de la presidencia, 25 y 26 de junio de 1984. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28599rie011002307.pdf

Consejo Europeo de Laeken, Conclusiones de la presidencia, 14 y 15 de junio de 2001. https://www.refworld.org/es/ref/infortem/consilium/2001/130767?prevDestination=search&prevPath=/es/search?keywords=Conclusiones+de+la+Presidencia+del+Consejo+Europeo+de+Bruselas%2C+17+y+18+de+junio+de+2004+&sort=score&order=desc&result=result-130767-es

Consejo Europeo de Salónica, Conclusiones de la presidencia, 19 y 20 de junio de 2003. https://www.refworld.org/es/ref/infortem/consilium/2003/132547?prevDestination=search&prevPath=/es/search?keywords=Conclusiones+de+la+Presidencia+del+Consejo+Europeo+de+Bruselas%2C+17+y+18+de+junio+de+2004+&sort=score&order=desc&result=result-132547-es

Consejo Europeo de Sevilla, Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de junio de 2002. https://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/sevilla_es.pdf

Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

Consejo Europeo de Viena, Conclusiones de la Presidencia, 11 y 12 de diciembre de 1998. https://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_es.htm

Constitución de la República del Ecuador, 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Constitución del Reino de España, 1978. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229

Contestación del secretario de estado de asuntos exteriores, Bernardino León Gross, a la pregunta de la senadora María del Carmen Guerra Guerra, del Grupo Popular, sobre los resultados obtenidos de los cuatro convenios firmados entre España y Mauritania que sientan las bases de una colaboración en la lucha contra la criminalidad organizada y el tráfico de seres humanos, Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación, Diario de Sesiones del Senado, Nº 458, 23 de abril de 2007. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/SEN/DS/CO/CS0458.PDF

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República

francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, 19 de junio de 1990. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)

Convenio de Ejecución entre el Gobierno del Ecuador y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Modernización del Área de Pasaportes y Ejecución del Proyecto de Personalización de Pasaporte Ecuatoriano. Registro Oficial Nº 123, 11 de julio de 2003. https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/6830-registro-oficial-no-123

Council of the European Union. (2005). A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, JAI 417, RELEX 628, 14366/3/05, Brussels, 30 November. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2005-REV-3/en/pdf

CRISEX. (2005a). Informe sobre la reforma del servicio exterior español, Ministerio de la Presidencia, 20 de junio.

CRISEX. (2005b). Informe del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación al Consejo de Ministros.

De Arístegui, G. (1997). La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. *Política Exterior*, 11(60), 67-78. https://www.politicaexterior.com/articulo/la-cooperacion-internacional-en-la-lucha-contra-el-terrorismo/

Decisión de la Comisión 85/381/CEE. (1985). Decisión de la Comisión, en la que se instituye un procedimiento previo de notificación y cooperación sobre las políticas migratorias respecto a terceros Estados, 8 de Julio. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0381&from=ES

Decisión del Comité Ejecutivo. (1998). 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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:41998D0037&qid=1780172045467

Declaration of the Belgian Presidency, Meeting of Justice and Interior Ministers of the European Community, Brussels, 28 April 1987. https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/trevi-wp-acquis-1trevi87.pdf

Decreto 522/1974. Por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España, Madrid, 14 de febrero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-360

Decreto Nº 150 (2007), Quito, 1 de marzo. https://derechoecuador.com/registro-oficial-12-de-marzo-del-2007/#gsc.tab=0

Defensor del Pueblo. (1999). Informe anual 1998 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2003). Informe anual 2002 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2004). Informe anual 2003 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2005). Informe anual 2004 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2006). Informe anual 2005 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2007). Informe anual 2006 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2008). Informe anual 2007 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Defensor del Pueblo. (2009). Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 53. Toma en consideración de proposiciones de ley. Del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), de vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración (Número de expediente 122/000018), 30 de noviembre de 2004. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_053.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 100. Debate y votación de proposición no de ley sobre la situación de los extranjeros en España (Número de expediente 162/000107), Sesión Plenaria, 9 de abril de 1991. http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/DS/PL/PL_100.PDF

Diario de Sesiones del Senado Nº 123. Dictámenes de comisiones sobre proyectos y proposiciones de ley remitidos por el Congreso de los Diputados: De la Comisión de Constitución en relación con el proyecto de ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España se tramita por el procedimiento de urgencia, Sesión Plenaria, 27 de mayo de 1985. http://www.senado.es/legis2/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0123.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 181. Debate de totalidad sobre el proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, Sesión Plenaria, 19 de febrero de 1985. http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_181.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 219. Contestación del señor Ministro del Interior (Barrionuevo Peña) a la pregunta del Diputado señor Huidobro Diez (Coalición Popular) sobre medidas de control y seguridad en las fronteras con países no integrados en la CEE a adoptar por el Gobierno, para evitar el paso clandestino de emigrantes ilegales a la Comunidad y para hacer eficaz el reciente acuerdo hispano-francés sobre readmisión de personas en situación ilegal (BOCG número 142, de 29-1-88), Cortes Generales, Comisión de Justicia e Interior, 17 de febrero de 1988. https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/CO/CO_219.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 246. De la señora Camarero Benítez (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso), sobre opinión del Gobierno acerca de los hechos ocurridos durante la misión de más de un centenar de agentes de la Unidad de Intervención Policial (UIP) que trasladaban inmigrantes a Sudamérica el día 15 de diciembre de 2004 (Número de expediente 181/000637), Cortes Generales, Comisiones Interior, 6 de abril de 2005. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_246.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 283. Por la que se insta al gobierno a la modificación del Real Decreto 1119/1986, de desarrollo de la Ley de extranjería. Presentada por el grupo parlamentario federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (Número de expediente 161/000259), Comisiones Justicia e Interior, 27 de septiembre de 1994. http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_283.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 337. Relativa a la incorporación del Estado español como miembro de pleno derecho en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), presentada por el grupo parlamentario catalán (Convergència i Unió) (Número de expediente 161/000971), Cortes Generales, Comisiones Trabajo y Asuntos Sociales, 28 de junio de 2005. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_337.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 376. Comparecencia, a petición propia, del señor Secretario de Estado para las Comunidades Europeas (Solbes Mira), para informar sobre relaciones actuales de España con la Comunidad Económica Europea, CEE, Cortes Generales, Comisión mixta para las Comunidades Europeas, 30 de noviembre de 1988. https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/CO/CO_376.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 389. Comparecencia del señor Secretario de Estado para las Comunidades Europeas (Westendorp y Cabeza), a petición del grupo CDS, para informar sobre la entrada en vigor del convenio Schengen, así como sobre los acuerdos a que

se refiere el acta final del acuerdo de adhesión de España en relación con el régimen común de visados, Comisión Asuntos Exteriores, 19 de febrero de 1992. https://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/DS/CO/CO_389.PDF

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Nº 479. Comisión mixta para las Comunidades Europeas, Comparecencia del señor Ministro del Interior (Corcuera Cuesta), a petición del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, para dar cuenta de los acuerdos alcanzados durante las últimas reuniones de Ministros del Interior de las Comunidades Europeas, Grupo Trevi, y para informar de los avances respecto a la Europa de los ciudadanos y la libre circulación de personas, 31 de mayo de 1989. http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/CO/CO_479.PDF

Diario Oficial de la Unión Europea 2007/837/CE. Decisión de la Comisión, de 30 de noviembre de 2007, por la que se aplica la Decisión Nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la adopción de las orientaciones estratégicas para el período 2008-2013, 15 de diciembre de 2007. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0837&qid=1668730193402&from=EN

Díaz Varela, S. (1992). La política española de extranjería. *Revista de documentación del Ministerio del Interior*, (1), 17-27.

Directiva 2001/51/CE del Consejo. Por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, 28 de junio de 2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051

Directiva 2004/82/CE del Consejo. Sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, 29 de abril de 2004. https://www.boe.es/doue/2004/261/L00024-00027.pdf

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, 16 de diciembre de 2008. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008L0115

Discurso de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, Congreso de los Diputados, Madrid, 15 de abril de 2004. http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/InvestiduraZapatero2004.aspx

Discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno, Congreso de los Diputados, Madrid, 8 de abril de 2008. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2008/prsp20080408.aspx

Discurso de Miguel Ángel Moratinos, “Una nueva polítcia exterior para España”, Real Instituto Elcano, Madrid, 10 de marzo de 2004. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-nueva-politica-exterior-para-espana/

Discurso del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en el pleno del Congreso de los Diputados, para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, Madrid, 21 de diciembre de 2005. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2005,* 260-263. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Discurso del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ante el pleno del Parlamento Europeo, Bruselas, 28 de noviembre de 2007. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2007,* 198-201. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Discurso pronunciado por el ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en el foro hispano-italiano, Jaén, 9 de septiembre de 2005. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española 2005,* 315-318. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Embajada de España en Ecuador/AECI. (s.f.). Proyecto codesarrollo Cañar-Murcia, descripción resumida del proyecto. https://conocimientoabierto.carm.es/jspui/bitstream/20.500.11914/5843/6/2007_Resumen_Proyecto_codesarrollo_Ca%C3%B1ar_Murcia.pdf

Embajada de España en Ecuador/AECID. (2013). AECID: 25 años de Historia en Ecuador, diciembre.

EMN-Red Europea de Migraciones. (2009). Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración en terceros países. España. European commission, Gobierno de España.

EMN-Red Europea de Migraciones. (2011). Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular: España. Observatorio Permanente de la Inmigración-Ministerio de Trabajo e Inmigración.

EMN-Red Europea de Migraciones. (2011). Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular: España. Observatorio Permanente de la Inmigración-Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Enmienda al Convenio de Ejecución entre el gobierno del Ecuador y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Modernización del área de pasaportes y ejecución del proyecto de personalización del pasaporte ecuatoriano, Quito, 9 de abril de 2008.

European Commission. (2002a). Ecuador. Country Strategy Paper, C (2002) 1876, Brussels, 17 May.

European Commission. (2002b). Latin America Regional Strategy Document: 2002-2006 programming, April.

European Commission. (2007). Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/96108d19-cc90-4c3c-bd7f-6a312073f6fe

European Commission/EuropeAid. (2007). AENEAS Programme. Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. Overview of Projects Funded 2004-2006. https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_AENAS_%20projects%20funded%20to%20third%20countries%202004%20-%202006_eng.pdf

European Commission/EuropeAid. (2010). Migration and Asylum Programme. Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum. Overview of projects funded 2007-2008. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/204604ee-524d-4022-baab-198c4c0ec36d

House of Lords-European Union Committee. (2008). Frontex: the EU external borders agency. Report with Evidence (9th report of session 2007-08, hl Paper 60). House of Lords. https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/60/60.pdf

FIIAPP. (2005). *Memoria de actividades. Ejercicio 2004*. Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

FRONTEX. (2006). Informe Anual de Frontex 2006. Varsovia, FRONTEX.

FRONTEX. (2007). South American illegal migration tackled by FRONTEX. *News Release*, 23 february. https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/south-american-illegal-migration-tackled-by-frontex-LuHHnQ

Fuertes, P. (2007). Una visión desde España en el marco de la Unión Europea. En G. Pinyol (Coord.), *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa* (pp. 115-120). CIDOB.

González Pastrana, A. (2014). Principales mecanismos jurídicos de cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea. *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior*, (12), 55-125. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-

publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/seguridad-y-ciudadania/Seguridad_y_Ciudadania_N_12_web_126140536.pdf

González, Á. (2008). Estado-sociedad civil: un trabajo mancomunado por los migrantes. *Entre tierras-Boletín sobre políticas migratorias y derechos humanos*, Quito, abril.

Hernando Echevarría, M. y Zabala Utrillas, T. (2008). Remesas y desarrollo. En M. Balado Ruiz-Gallegos (Dir.), *Inmigración, Estado y derecho. Perspectivas desde el siglo XXI* (pp. 1129-1152). IICP-IISP, Editorial Bosch.

INE (s.f.). Instituto Nacional de Estadística de España. https://www.ine.es/

Informe de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *210 días del gobierno de la revolución ciudadana*, Quito, 2007.

Informe del grupo de reflexión (1995), Doc. SN 520/95 (REFLEX 21), Messina, 2 de junio/Bruselas, 5 de diciembre. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/pdf/reflex1_es.pdf

Iniciativa 2003/C 82/08. Del Reino de España con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, Diario Oficial de la Unión Europea, C 82, 5 de abril de 2003. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:082:0023:0024:ES:PDF

INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad. (2001). El proceso migratorio de Ecuatorianos a España. *Proyecto Migración, Comunicación y Desarrollo*. INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad.

Interpol. (2006). Informe anual. Lyon, Interpol. https://www.interpol.int/es/Recursos/Documentos#Annual-Reports

Intervención de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional de España, Leire Pajín, en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio de 2006. Informe completo del encuentro. https://www.segib.org/?document=encuentro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo

Intervención del encargado de negocios, a.i. de España D. Iñigo de Palacio España, Misión Permanente de España en las Naciones Unidas, con ocasión del 39° periodo de sesiones de la Comisión de Población y desarrollo, punto cuarto del programa de trabajo: “Debate general sobre experiencias nacionales en materia de población: migración internacional y desarrollo", Nueva York, 5 de abril de 2006.

https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_cpd39_cs_item_4_spain.pdf

ISCOD-UGT. (mayo de 2005). *El Papel de los Sindicatos en las Políticas de Codesarrollo: una Reflexión para la Acción. Conclusiones finales*. Seminario internacional "Migración y Desarrollo", Escuela Julián Besteiro. https://fudepa.org/Biblioteca/recursos/ficheros/BMI20060000675/seminario.pdf

ISCOD-UGT País Valencià. (2007). *Ecuatorianos en Valencia, vivir entre las dos orillas*. Investigación en el marco del proyecto "El reto de la integración de los trabajadores ecuatorianos y sus familias en la sociedad valenciana". ISCOD-PV.

Lara, P. (2007). *Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica*. (Memorando OPEX Nº 50). Fundación Alternativas

Ley 118/1969. Sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional. BOE Nº 313, Madrid, 31 de diciembre de 1969. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-1576&lang=eu

Ley 38/2006. Reguladora de la gestión de la deuda externa, Madrid, 7 de diciembre. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21408

Ley 51/1982. De modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil, Madrid, 13 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-19493

Ley de Extranjería Nº 1897. (1971). Quito, 27 de diciembre. https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B0%201897%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf

Ley de Migración Nº 1899. (1971). Quito, 27 de diciembre. https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf

Ley de Naturalización. (1976). Decreto Supremo Nº 276, Quito, 2 de Abril. https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1976/13614

Ley de reforma del Código Penal Nº 2000-20. (2000). Quito, 30 de junio. https://derechoecuador.com/registro-oficial-30-de-junio-del-2000/#gsc.tab=0

Ley Orgánica 1/1992. Sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, Madrid, 21 de febrero. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-4252

Ley Orgánica 10/1995. Del Código Penal, Madrid, 23 de noviembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-25444

Ley Orgánica 11/2003. De medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, Madrid, 29 de septiembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?lang=es&id=BOE-A-2003-18088

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, Madrid, 20 de noviembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21187

Ley Orgánica 4/2000. Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid, 11 de enero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-544

Ley Orgánica 7/1985. Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, Madrid, 1 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767

Ley Orgánica 8/2000. De reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, 22 de diciembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23660

Ley Orgánica N°81. Para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos en el exterior para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador, Quito, 27 de Septiembre de 2002. https://identidad.reniec.gob.pe/documents/d/guest/5-2-ecuador-ley-para-el-sufragio-de-ecuatorianos-en-el-exterior

López Martínez, D. (2008). El Codesarrollo: análisis, experiencias y proyecto Cañar-Murcia. *AFESE: Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, (48), 105-115. https://web.archive.org/web/20221128213634/http://www.afese.com/img/revistas/revista48/codesarrollo.pdf

Matutes, A. (1996). España en Europa. *Política Exterior*, 10(52), 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, Madrid. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/I-PD-2001-2004.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2001). Seguimiento PACI-Volcado. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Cooperacion/Seguimiento-y-Transparencia.aspx

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2002). Seguimiento PACI-Volcado. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Cooperacion/Seguimiento-y-Transparencia.aspx

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2003). Seguimiento PACI-Volcado. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Cooperacion/Seguimiento-y-Transparencia.aspx

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2004). Seguimiento PACI-Volcado. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Cooperacion/Seguimiento-y-Transparencia.aspx

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2005a). Documento de consenso grupo de trabajo de codesarrollo. Consejo de Cooperación al Desarrollo, 19 de diciembre.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2005b). Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española: Ecuador. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2005c). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Madrid, enero. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/II-PD-2005-2008.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). Plan Anual de Cooperación Internacional 2006. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/Plan-Anual-Cooperacion-Internacional/PACI-2006.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007a). Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/lucha_contra_el_hambre.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2007b). Plan Anual de Cooperación Internacional 2007. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/Plan-Anual-Cooperacion-Internacional/PACI-2007.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008a). Ecuador. Dirección General de Comunicación Exterior, Mayo.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b). Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior. (Informe de Evaluación Nº 23). Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, Marzo. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/23-%20Eval-Fondo-concesion-microcreditos-proyectos.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008c). Plan Anual de Cooperación Internacional 2008, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/Plan-Anual-Cooperacion-Internacional/PACI-2008.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008d). Seguimiento del PACI 2007, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.cooperacionespanola.es/seguimiento-paci-2007/

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2009). Seguimiento del PACI 2008, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid. https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Seguimiento-y-transparencia/Seguimiento/Seguimiento-PACI-2008.pdf

Ministerio de Justicia e Interior. (1994). Anuario estadístico, Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, Tomo I y II, 1998-1999.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2000.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2001.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2002.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2003.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2004.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Informe a la Nación, Quito, 2005-2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). Información estadística de los procesos de selección de trabajadores migratorios ecuatorianos realizados en la Unidad de Trabajadores Migratorios. https://www.cancilleria.gob.ec/5-informacion-estadistica-de-los-procesos-de-seleccion-de-trabajadores-migratorios-ecuatorianos-realizados-en-la-unidad-de-trabajadores-migratorios/

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de España, Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina Económica Comercial de la Embajada de España en Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo. (2022). *Memorias del Programa de canje de deuda Ecuador-España*. MREMH, MAETD, MEF, OFECOM, SNP, AECID. https://www.tesoro.es/sites/default/files/noticias-programa-conversion/Memoria_del_Canje_Ecuador_Espana_VERSION_FINAL.pdf

Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2006). Anuario estadístico de inmigración. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración-Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2007). Anuario estadístico de inmigración. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración-Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2008). Anuario estadístico de inmigración. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración-Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2003). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración/Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2004). Anuario estadístico de inmigración. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración/Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2005). Anuario estadístico de inmigración. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración/Observatorio permanente de la inmigración.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2006). Anuario estadístico de inmigración 2006. Madrid:

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2007). Anuario estadístico de inmigración 2007. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ministerio del Interior. (1995). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (1996a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (1996b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (1997a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (1997b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (1998a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (1998b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (1998c). Documento 1.3.0.23, Dirección General de Política Interior, 14 de septiembre. [Documento no publicado].

Ministerio del Interior. (1999a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (1999b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (2000a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2000b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (2001a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2001b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (2002a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2002b). Anuario estadístico de extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (2002c). Balance 2001 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2001/Extranjeria-e-Inmigracion.pdf

Ministerio del Interior. (2002d). Balance 2002 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

Ministerio del Interior. (2003a). Anuario estadístico. Madrid: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2003b). Balance 2003 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2003/Extranjeria-e-Inmigracion.pdf

Ministerio del Interior. (2004). Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid: Ministerio del Interior-Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior. (2006). Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2005. *Nota de prensa*, 5 de febrero. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2005/balance_inmigracion_2005.pdf

Ministerio del Interior. (2007). Balance de inmigración del primer trimestre. *Nota de prensa*, 29 de julio.

Ministerio del Interior. (2008a). Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2007/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal.pdf

Ministerio del Interior. (2008b). Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, Programa Plurianual. Fondo Europeo para el Retorno, 10 de noviembre. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Plurianual-2008-2013/ProgramaRetorno.pdf

Ministerio del Interior. (2008c). Fondo para las Fronteras Exteriores, Programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, Informe final 2007, Madrid. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2007/Informe-Final-FFE-2007.pdf

Ministerio del Interior. (2008d). Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios. Fondo de Fronteras Exteriores, Programa Plurianual (versión revisada 3), Madrid, 17 de julio. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Programa-de-Solidaridad-Union-Europea-English-version/External-Borders-Fund/Programa-Plurianual-Fondo-Fronteras-spanish-version.pdf

Ministerio del Interior. (2009a). Anuario estadístico 2008. Madrid, Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2009b). Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2008/Balance-de-la-lucha-contra-la-inmigracion-ilegal-2008.pdf

Ministerio del Interior. (2009c). Fondo Europeo para el Retorno, Programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, Informe final 2008, Madrid. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Anual-2008/Informe-Final-FR-2008.pdf

Ministry of Interior. (2009). External Borders Fund, Programme Solidarity and Management of Migration Flows, Final Report 2008, Madrid. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-para-las-Fronteras-Exteriores/Programa-Anual-2008/Informe-Final-FFE-2008.pdf

Ministry of Interior. (2012). Ex-post evaluation report on the results and impacts of actions co-financed by the External Borders Fund. Annual programmes 2007 to 2010, Madrid. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ebf_report_en_en.pdf

Naciones Unidas. (2007). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención. Informe inicial que los Estados partes debían presentar en 2004: Ecuador, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/ECU/1, 24 de enero. https://digitallibrary.un.org/record/598070/files/CMW_C_ECU_1-ES.pdf?version=1

Naïr, S. (1997). Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios. Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. https://www.bantaba.ehu.eus/formarse/ficheros/view/2_Informe_Sami_Na%C3%AFr.pdf?revision%5Fid=67895&package%5Fid=67835

OIM. (s.f.). Web de publicaciones. https://publications.iom.int/es/acerca-de-la-unidad-de-publicaciones-de-la-oim

OIM. (2002). Programa y presupuesto para 2003, MC/2083, 4 de octubre. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/84/MC2083.pdf

OIM. (2003). Programa y presupuesto para 2004, MC/2117, 30 de septiembre. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/86/MC2117.pdf

OIM. (2004). Programa y presupuesto para 2005, MC/2144, 9 de octubre. http://hdl.handle.net/20.500.11788/351

OIM. (2005). Programa y presupuesto para 2006, MC/2176, 7 de octubre. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/90/MC2176_sp.pdf

OIM. (2006). Programa y presupuesto para 2007, MC/2203, 6 de octubre. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/92/MC-2203.pdf

OIM. (2007). Programa y presupuesto para 2008, MC/2227, 5 de octubre. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/94/MC_2227.pdf

OIM. (2008a). Nuevo apoyo para sistema de expedición de pasaportes. *Comunicado*, 29 de agosto. https://www.iom.int/es/news/nuevo-apoyo-para-sistema-de-expedicion-de-pasaportes

OIM. (2008b). Perfil migratorio del Ecuador 2008. OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/ecuador_profile.pdf

OIM. (2009a). Memoria del Director General sobre la labor realizada por la Organización en 2008, MC/2278, 10 de junio. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/MC_2278_5.pdf

OIM. (2009b). Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador, Quito: OIM-Ecuador.

OIM. (2010). Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio. OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_spanish.pdf

OIM. (2011a). Memoria del Director General sobre la labor realizada por la Organización en 2010, MC/2314, 9 de junio. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/MC_2314_5.pdf

OIM. (2011b). Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas. *Cuadernos Migratorios*, (1). Organización Internacional para las Migraciones. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/OIM-Migrantes-Sudamericanos-en-Espana-No1.pdf

OIM. (2012). Perfiles migratorios: Potenciar la utilidad del proceso. OIM. https://publications.iom.int/es/books/perfiles-migratorios-potenciar-la-utilidad-del-proceso-0

Orden AEC/2783/2006. Por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado. Madrid, 7 de septiembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15845

Orden AEC/1564/2007. Por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Guayaquil (Ecuador), Madrid, 4 de junio. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-11017

Orden TAS 1713/2005. Por la que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, 3 de junio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-9715

Organización de Aviación Civil Internacional. (2005). Facilitación, Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Montreal: OACI. https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/MJ/II_45.pdf

Palma Document. (1989). Free movement of persons. A report to the European Council by the Coordinators' Group, Madrid, June 1989. https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/trevi-wp-acquis-2palma.pdf

Pangea. (2005). Proceso de concertación para establecer una alianza público privada de apoyo a proyectos de desarrollo en comunidades de origen de emigrantes ecuatorianos. *Informe final*. Pangea. [documento no publicado].

Partido Popular. (1996). Programa electoral. https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1150-20090908161854.pdf

Partido Popular. (2000). Programa electoral. https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf

Pastor Ridruejo, R. (1993). La dimensión humana en la Europa de los 90. *Relaciones Internacionales*, 2(5). https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1986

Pérez Rubalcaba, A. (2008). Ministerio del Interior e inmigración. En M. Balado Ruiz-Gallegos (Dir.), *Inmigración, Estado y derecho. Perspectivas desde el siglo XXI* (pp. 73-78). IICP-IISP, Editorial Bosch.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (2007). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. https://www.inclusion.gob.es/documents/3976301/4332686/Plan+Estrategico+de+Ciudadan%C3%ADa+e+Integraci%C3%B3n+2007-2010+%28PECI+I%29.pdf/fc168b9c-838c-1b19-fdfb-e775e28965c8?t=1710348021502

Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. (1998). Quito, 18 de junio. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6612.pdf

PLANEX 2020. (2006). Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, Quito. https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2023/11/boalatina9PLANEX_2020.pdf

Ponce Leiva, J. (mayo de 2004). *Nuevas amenazas a la seguridad y el sistema interamericano*. *Comentarios del señor embajador Javier Ponce Leiva a la exposición del señor abogado subsecretario de Marina de Chile, Carlos Mackenney*. Encuentro Institucional de FFAA, VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, Ecuador. https://www.resdal.org/experiencias/ffaa-ponce.pdf

Ponce Leiva, J. (2006). El último período democrático 1979- 2006. *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, (44), 139-164.

PSOE (2004) Programa electoral. Elecciones generales 2004. https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2004.pdf

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, Madrid, 28 de agosto. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-18562

Real Decreto 1119/1986. Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, Madrid, 26 de mayo. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-15311

Real Decreto 511/1992. Por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería, Madrid, 14 de Mayo. https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-12775&lang=fr

Real Decreto 758/1996. De reestructuración de Departamentos ministeriales, Madrid, 5 de mayo. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-9943

Real Decreto 1888/1996. De estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2 de agosto. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-18078

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, Madrid, 31 de enero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-2433

Real Decreto 24/2000. Sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, Madrid, 14 de enero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-845

Real Decreto 683/2000. Por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía, Madrid, 11 de mayo. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-8786

Real Decreto 807/2000. Por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración, Madrid, 19 de mayo. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-9383

Real Decreto 1412/2000. De creación del Consejo de Política Exterior, Madrid, 21 de julio. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-13864

Real Decreto 344/2001. Por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración, Madrid, 4 de abril. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-6821

Real Decreto 345/2001. Por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, 4 de abril. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-6822

Real Decreto 864/2001. Por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, Madrid, 20 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-14165

Real Decreto 741/2003. Sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, Madrid, 23 de junio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-14321

Real Decreto 562/2004. Por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, Madrid, 19 de abril. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-6957

Real Decreto 1600/2004. Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-12474

Real Decreto 2393/2004. Por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid, 30 de diciembre. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323

Real Decreto 991/2006. Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, Madrid, 8 de septiembre. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15846

Real Decreto 1300/2006. Sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, Madrid, 10 de noviembre. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20369&p=20061123&tn=1

Real Decreto 1403/2007. Por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 26 de octubre. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20275&tn=1&p=20071126

Real Decreto 909/2008. Por el que se crean las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en Alemania, Andorra, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Francia, India, Israel, Italia, Marruecos. México, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Rusia, Senegal, Turquía y Venezuela, Madrid, 30 de mayo. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-10129

Real Decreto 1124/2008. Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 4 de julio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-11578

Real Decreto-Ley 4/2008. Sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, Madrid, 19 de septiembre. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-15278

Recomendación del Consejo. (1994). Relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país, Anexo 11.2, Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº C274/20, 30 de noviembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0919(07)&qid=1780314245892

Reglamento Nº 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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R0574&qid=1780314675493

Reglamento (CE) Nº 377 (2004). del Consejo sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, 19 de febrero. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0377

Reglamento (CE) Nº 1905/2006. Del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, 18 de diciembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1905&from=ES

Resolución. (1995). Sobre la expulsión de la UE de inmigrantes vietnamitas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° C 109, 1 de mayo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A51995IP0677&qid=1780314820978

Resolución (1996). Del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre limitaciones de la admisión de nacionales de los países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros, Anexo 1.1. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº C274, 19 de septiembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1996:274:FULL

Rodríguez Zapatero, J. L. (2006). Desde la educación hacia la paz: canje de deuda externa por inversión educativa. *Transatlántica de educación*, (1), 9-12. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2346171

Rodríguez Zapatero, J. L. (2008). Mensaje de presentación del Presidente del Gobierno. En M. Balado Ruiz-Gallegos (Dir.), *Inmigración, Estado y derecho. Perspectivas desde el siglo XXI* (pp. 47-51). IICP-IISP, Editorial Bosch.

Romero Gotor, A. (2007). *Codesarrollo: una visión institucional desde una experiencia piloto*. En Coordinadora de ONGD de la Región de Murcia, *Codesarrollo: teoría y práctica* (pp. 52-61). CONGD-Región Murcia.

SEC(1991) 1855 final. Commission of the European Communities. Commission communication to the Council and the European Parliament on Immigration, Brussels, 23 October. http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf

SEC(1992) 915 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and Parliament. Development cooperation policy in the run-up to 2000 (the

Community's relations with the developing countries viewed in the context of political union). The consequences of the Maastricht Treaty, Brussels, 15 May. https://aei.pitt.edu/6855/1/6855.pdf

SEC(2000) 1049. Commission Staff Working Paper, Community Cooperation: Framework for Country Strategy Papers, Brussels, 15 June.

SEC(2008) 150. Commission of the European Communities. Commission staff working document. Accompanying document to the communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency. Statistical data. COM(2008) 67 final, Brussels, 13 February. https://www.parliament.bg/bg/eudocs/ID/6632

SENAMI. (2007). Plan nacional de desarrollo humano para las migraciones (PNDHM) 2007-2010. Quito, SENAMI. https://profeastudillo.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/03/plan-nacional-de-desarrollo-humano-para-las-migraciones.pdf

SENPLADES. (2007). Plan nacional Desarrollo 2007-2010. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. https://planificacion.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

Sentencia 236/2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid, 7 de noviembre. https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6203

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). (1957). Roma, 25 de marzo. https://www.cervantesvirtual.com/obra/tratado-constitutivo-de-la-comunidad-economica-europea-1144780/

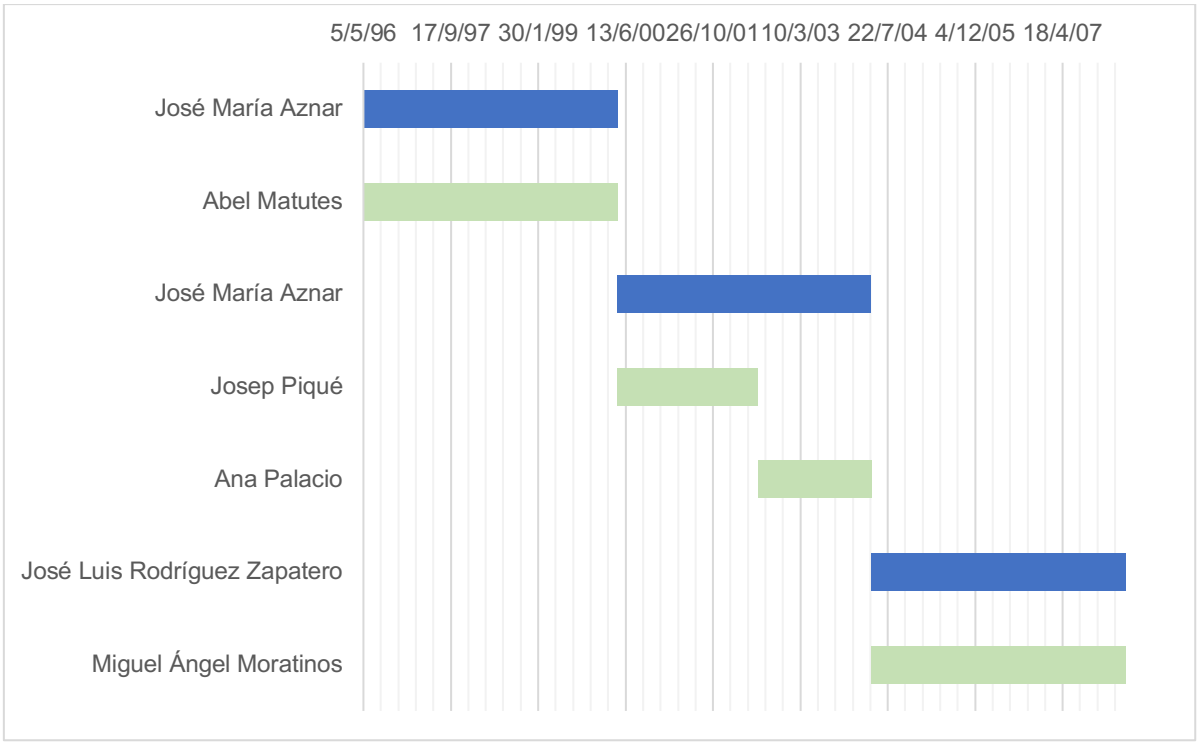
Tratado de Ámsterdam (1997). Por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial N° C 340, 10 de noviembre. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT

Tribunal de Cuentas Europeo. (2014). El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo, Informe especial. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/QJAB14015ESC.pdf

Unión Europea. (2012). *El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la cumbre*. Unión

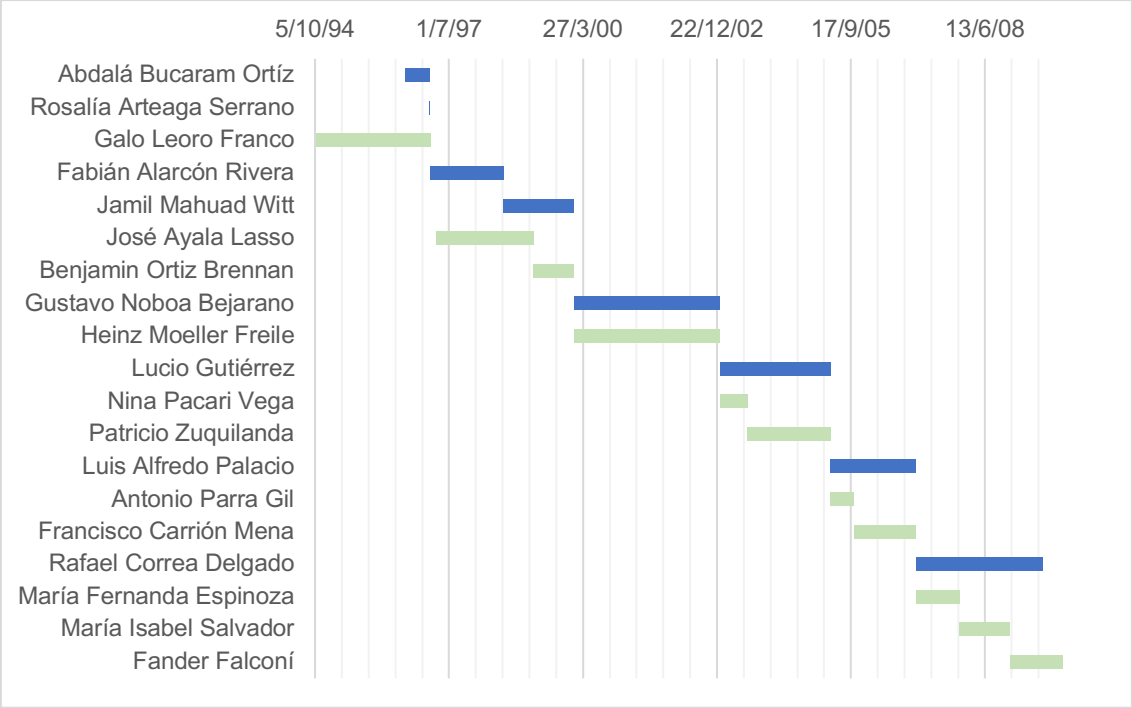
Europea. https://www.consilium.europa.eu/media/31019/qc3111406esc.pdf

Anexo 1. Duración de Ministras/os de Asuntos Exteriores de España según gestión de gobierno (1996-2008)



Nota. Elaboración propia.

Anexo 2. Duración de Ministras/os de Relaciones Exteriores de Ecuador según gestión de gobierno (1996-2008)



Nota. Elaboración propia.

Anexo 3. Perfiles de personas entrevistadas

- **Entrevista 1.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con grado de embajador. Se desempeñó como viceministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (1998-2000). Fue uno de los encargados de negociar el Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos migratorios entre España y Ecuador (2001). Fue embajador ecuatoriano en España (2000-2005). Fue ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (2005-2007). Entrevista realizada en Quito, Ecuador, agosto 2009.

- **Entrevista 2.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con grado de embajador. Presidió por Ecuador la 1° reunión de la Comisión de Selección (2002) del Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios hispano-ecuatoriano. Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores fue director de apoyo a ecuatorianos en el exterior (2000-2003), director de asuntos migratorios (2007-2009) y subsecretario de asuntos consulares, migratorios y refugio (2009-2011). Entrevista realizada en Quito, Ecuador, septiembre 2009.

- **Entrevista 3**. Fue directora de la Oficina Regional para los países de la Comunidad Andina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Durante su función, representó a esa organización en la firma del Convenio de ejecución entre el Gobierno de Ecuador y la OIM sobre la “Modernización del Área de Pasaportes y Ejecución del Proyecto de Personalización de Pasaporte Ecuatoriano” (2003). Entrevista realizada Quito, Ecuador, septiembre 2009.

- **Entrevista 4.** Político ecuatoriano. Ex ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (2000-2003). Durante su gestión, realizó una visita oficial como canciller a España (2000) e integró la comitiva de visita oficial presidencial a España (2001); presidió por Ecuador la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana (2001); llevó adelante la negociación de la “Operación Ecuador”, el proceso de regularización que implicó el retorno y remigración de ecuatorianas/os residentes en España (2001); y firmó el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre España y Ecuador (2001). Entrevista realizada en Guayaquil, Ecuador, octubre 2009.

- **Entrevista 5.** Diplomático de carrera ecuatoriano, con grado de embajador. Participó de la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, donde se

incluyó una iniciativa de microcréditos para población de los países de origen de la migración. Entre 2000 y 2003, fue director ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, (INECI), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Entrevista realizada Quito, Ecuador, diciembre 2009.

- **Entrevista 6.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con rango de embajador. Fue subsecretario de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador. Previamente fue cónsul ecuatoriano en San Francisco, Los Ángeles y en Nueva York, donde tuvo contacto con la realidad de las personas migrantes. Entrevista realizada en Quito, Ecuador, mayo 2011.

- **Entrevista 7.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con grado de embajador. Ex viceministro de Relaciones Exteriores (1992-1995 / 2001-2003). Presidió la primera reunión del comité mixto sobre flujos migratorios (2002) como parte del Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios entre España y Ecuador. Entrevista realizada a distancia, marzo 2015.

- **Entrevista 8.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con rango de embajador. Fue portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador en las "mesas de diálogo" realizadas entre el gobierno y las organizaciones indígenas y campesinas (2001), donde se trató el tema migratorio. Fue presidente de delegación ecuatoriana en reuniones de OIM y ACNUR (1997-1999). También integró la delegación oficial de la visita presidencial ecuatoriana a España (2001). Desde la Cancillería ecuatoriana trabajó en la "Operación Ecuador", el proceso de regularización que implicó el retorno y remigración de ecuatorianas/os residentes en España (2001). Presidió la delegación de Ecuador durante la primera reunión de los Estados Partes en la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes (2003). Entrevista realizada en Quito, Ecuador, marzo 2015.

- **Entrevista 9.** Ex subsecretario de Asuntos Migratorios y Consulares en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador (2003-2005). Entrevista realizada en Quito, Ecuador, marzo 2015.

- **Entrevista 10.** Académico y político ecuatoriano. Ex presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (2007-2008), donde la temática migratoria ingresó al texto de la Constitución ecuatoriana de 2008. Entrevista realizada en Quito, Ecuador, marzo 2015

- **Entrevista 11.** Funcionario del Ministerio de Trabajo de Ecuador. En esa cartera fue jefe del departamento de colocaciones y migraciones laborales. Bajo su cargo, integró la

parte ecuatoriana de la comisión de selección del acuerdo de regulación y ordenación de flujos migratorios hispano-ecuatoriano. Entrevista realizada en Quito, Ecuador, abril 2015.

- **Entrevista 12.** Diplomático de carrera español. Fue presidente del equipo encargado de las negociaciones de adhesión de España a la CEE. En 1986, fue nombrado Representante permanente ante la CEE. A nivel comunitario, en 1989 presidió el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Como parte del gobierno de España fue Secretario de Estado para la Unión Europea (1991-1995), involucrándose en la presidencia española de la UE de 1995. En la UE, presidió el Grupo de Reflexión para la reforma de los Tratados, que reformuló el Tratado de Maastricht a través de los Tratados de Ámsterdam y Niza. Fue Ministro de Asuntos Exteriores de España (1995-1996). También trabajó en el "Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa: horizonte 2020-2030". Entrevista realizada en Madrid, España, febrero 2016.

- **Entrevista 13.** Funcionario de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Dado su desempeño en esta área, integró la delegación española de la Comisión de Selección del Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios entre España y Ecuador entre 2001 y 2008. Entrevista realizada en Madrid, España, febrero 2016.

- **Entrevista 14.** Funcionario de carrera de la administración central con experiencia en materia de extranjería e inmigración desde 1994. A partir de febrero de 2007 desarrolló su actividad en la Comunidad de Madrid. Al momento de la entrevista era director del Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, Consejería de Políticas Sociales y Familia, Comunidad de Madrid. Entrevista realizada en Madrid, España, febrero 2016.

- **Entrevista 15.** Diplomática de carrera española, con rango de embajadora. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, desarrolló parte de su labor en la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos como vocal asesora (1986-1987), como subdirectora general para asuntos políticos (1993-1996), como subdirectora para asuntos generales de la UE (2001-2003) y como responsable de asuntos institucionales (2011). Fue directora general de cooperación con América Latina en la AECID (2004-2008), periodo en el que tuvo a su cargo el proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia. Fue responsable de los asuntos latinoamericanos y los derechos humanos (2013-2017), en la Representación española ante la UE. Entrevista realizada en Bruselas, Bélgica, febrero 2017.

- **Entrevista 16.** Fue asesor técnico de la directora general de cooperación con América Latina de la AECI (2004-2008), donde se vinculó a la proyección y desarrollo del proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia. Entrevista realizada en Madrid, España, junio 2017.

- **Entrevista 17.** Fue ministra de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador (septiembre 2007-julio 2011/noviembre 2012-julio 2013). Estuvo al frente del Viceministerio de Movilidad Humana, adscrito a la Cancillería ecuatoriana (hasta septiembre 2013). Se desempeñó como Cónsul General del Ecuador en Madrid, España (2016-2018). Entrevista realizada a distancia, junio 2017.

- **Entrevista 18.** Fue asistente técnico en la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2005). Se desempeñó como codirector del proyecto codesarrollo Cañar-Murcia (2006-2008) por la AECID. Fue asesor de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador (2008-2009). Entrevista realizada a distancia, junio 2017.

- **Entrevista 19.** Jefa de Servicio de Cooperación con Ecuador y Argentina (2015-2018), en el marco del Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur, dependiente de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Entrevista realizada a distancia, julio 2017.

- **Entrevista 20.** Diplomático ecuatoriano de carrera, con grado de embajador. En la Cancillería de Ecuador desempeñó funciones en el desarrollo fronterizo, la extranjería, los asuntos consulares y migratorios, entre otras áreas. Integró la delegación ecuatoriana en la Reunión de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU (2006) y en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (2007). Fue subsecretario de relaciones migratorias y consulares en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, posteriormente subsecretario de servicios migratorios y consulares. Desde la Cancillería, trabajó en el proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia. Entrevista realizada a distancia, julio 2017.

Anexo 4. Ejemplo de guión de entrevista semi-estructurada adaptado según el perfil de la persona entrevistada

---

Perfil: Diplomático ecuatoriano de carrera, con grado de embajador. Viceministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (1998-2000). Negociador del Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos migratorios entre España y Ecuador (2001). Embajador ecuatoriano en España (2000-2005). Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (2005-2007).

Surgimiento de la temática migratoria en la agenda política bilateral

- ¿En qué momento aparece la temática migratoria como parte de la agenda estatal?
- ¿Qué lugar ocupó este tema en la agenda bilateral con España entre 1996-2004? ¿Hubo diferentes etapas?
- ¿Cómo se han desenvuelto las relaciones entre Ecuador y España a partir de que la migración se incorporó en la agenda bilateral?

Negociación de la temática migratoria en la agenda política bilateral

- ¿Cómo surgió la propuesta de un Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios (AROFM) entre Ecuador y España? / Opcional según respuesta: ¿La iniciativa partió de España o de Ecuador? ¿Cuál fue la recepción de ésta en Ecuador?
- Respecto al manejo de los flujos migratorios dispuesto en el texto del Acuerdo ¿Qué coincidencias y discrepancias surgieron con España?
- Una vez que se inició el proceso, ¿Cuál fue la propuesta del gobierno de Ecuador para negociar el AROFM?
- ¿Cómo fueron tomadas las sugerencias hechas por Ecuador? ¿Hubo modificaciones por parte de los negociadores españoles? / Opcional según respuesta: ¿Que re-propuestas hizo el Ecuador ante los argumentos de España?
- ¿En que prioridades se basó la Comisión de selección para escoger a los trabajadores? / Opcional según respuesta: ¿Esas necesidades fueron planteadas por España o por Ecuador?

- ¿Cree que la asimetría de recursos respecto del Estado español jugó un papel importante a la hora de negociar el Acuerdo?

- En el Acuerdo se dice que ambos Estados cooperarán para la controlar los flujos migratorios ¿Cuál fue el aporte de Ecuador en este sentido? / Opcional según respuesta: ¿De qué manera Ecuador efectivizó esto?

- En el Acuerdo también se habla sobre la readmisión de migrantes en situación irregular ¿Sabe si luego del Acuerdo se han presentado casos de este tipo? **/** Opcional según respuesta: ¿Han habido situaciones de "tránsito" de nacionales de terceros países?

- En el Acuerdo también se hace mención a cooperar de manera coordinada para luchar contra la trata y tráfico de migrantes ¿De qué manera se desenvolvió esto? **/** Opcional según respuesta: ¿Qué desafíos presentan las trabas y la selectividad impuestas por algunas políticas migratorias en relación con la persistencia de la trata y tráfico? **/** Pregunta cerrada opcional según respuesta: ¿Las políticas de control rígidas y los migrantes en situación irregular no son dos caras de la misma moneda?

Contexto de la temática migratoria en la agenda política ecuatoriana

- Dadas las especiales condiciones históricas que vivía el Ecuador en ese momento histórico, ¿Cómo afectó la inestabilidad política del país a las negociaciones del Acuerdo?

- Hasta la firma del AROFM, hubo cinco reuniones de la mesa de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sociales, indígenas y campesinas ¿Esto tuvo alguna injerencia en la negociación del acuerdo? **/** Opcional según respuesta: en un documento de esta mesa se menciona que "el gobierno se compromete a incorporar las observaciones" hechas por las organizaciones sociales ¿Esto efectivamente pudo realizarse? / Opcional según respuesta: ¿Se incorporaron los tres representantes[412] de la organizaciones sociales a la delegación ecuatoriana que formó parte de la Comisión Mixta y a la Comisión de Selección de trabajadores del AROFM?

- En lo que se refiere a las decisiones sobre políticas migratorias en Ecuador ¿Qué cambios o continuidades a nivel estatal puede destacar entre 1996-2008, teniendo en cuenta las crisis político-sociales en el país? / Opcional según respuesta: ¿Desde cuál esfera del Estado se delineaban primordialmente las decisiones políticas sobre

[412] Se menciona en uno de los compromisos de la mesa de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sociales, indígenas y campesinas.

migraciones, siendo que hubo sendos cambios en la arquitectura institucional referida al tema?

- ¿Cómo caracterizaría la política exterior ecuatoriana entre 1996-2008? (considerando que hubo ocho periodos presidenciales)

- ¿En qué medida éstas crisis político-sociales modificaron el contacto del Estado ecuatoriano con sus emigrantes en España?

Impresiones y RRII

- En perspectiva, dentro del manejo del tema migratorio con España ¿Cree que hay algo que se tendría que haber tenido en consideración y no se tuvo?

- Hoy, a la luz de los resultados ¿Fue satisfactorio el resultado del AROFM? ¿Cuál es su perspectiva?

- El paradigma migratorio acerca del control de los flujos ha cambiado: antes se controlaba la migración en las fronteras del país de destino y ahora se controla la migración directamente en los países de origen ¿Cree que el AROFM se corresponde con este paradigma?

- En unas relaciones internacionales marcadas por la diferencia de poder entre Estados ¿Considera que las capacidades económicas y el poder político de los países incide en el manejo de las migraciones?

- Usted afirmó en un entrevista que “en relaciones internacionales, en relaciones de intereses, no hay amigos” ¿Esto opera en las negociaciones sobre migraciones? ¿Cuál fue el interés del Estado ecuatoriano en materia de migraciones en el periodo 1996-2008?

- Desde inicios del siglo XXI, las agendas políticas sobre migraciones están evolucionando hacia una confluencia ¿Cree que este factor influye en la legitimización de las políticas y prácticas sobre migraciones a nivel internacional?

- En la Conferencia de Población de El Cairo (1994) se postuló algo que hoy se retoma mucho con la idea de codesarrollo: que el manejo “ordenado” de la migración internacional podría traer beneficios tanto a los países de origen como de destino ¿Cuál es su opinión sobre esta afirmación?

- ¿Cuál es su opinión sobre la relación entre la migración y el desarrollo? Este vínculo hoy está bastante en boga en los espacios políticos donde se discute sobre el tema en el ámbito internacional.

Anexo 5. Códigos resultantes de las entrevistas codificadas. Reporte de ATLAS.ti

---

1. AECID
2. AROFM
3. Asamblea constituyente
4. Asamblea constituyente - Creación de la SENAMI
5. CAN
6. Cancillería
7. Cancillería - SENAMI
8. Codesarrollo
9. Código API
10. Constitución 1998 - Ecuador
11. Constitución 2008 - Ecuador
12. Cooperación al desarrollo
13. Crisis - migración ecuatoriana
14. Crisis económica y financiera global de 2008
15. CTMF - Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
16. Deportación
17. Derecho a migrar
18. Deuda externa
19. Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior
20. Eliminación de visas en ecuador en 2008
21. Familia transnacional
22. Flujos mixtos
23. Imposición de visado para ecuatorianos en España
24. Ingreso a la SENAMI

25. Iniciativa de Berna

26. Inmigración vs. emigración

27. Ley de movilidad humana ecuatoriana - demora

28. MAEC

29. Mesas de diálogo en Ecuador (2001)

30. Migración en la campaña presidencial de Correa

31. Migración interna

32. Migración irregular

33. Migración ordenada

34. Migración y desarrollo

35. Migración y política exterior

36. Migración y RRII

37. Migrante como sujeto laboral

38. Migrante como sujeto político

39. Ministerio del interior de Ecuador

40. Ministerio del interior de España

41. Motivaciones políticas - Ecuador

42. Motivaciones políticas - España

43. Mujeres migrantes

44. Nacionalidad

45. Neocolonialismo

46. OACI

47. OIM

48. Organizaciones de migrantes

49. Pasaportes

50. Perfiles de migrantes

51. Plan bienvenid@s a casa - Ecuador

52. Plan de retorno y remigración 2001

53. Plan Ludeco

54. Plan nacional de desarrollo humano - Ecuador

55. Plan nacional de residentes en el exterior - Ecuador

56. Plan Nacional del Migrante - Ecuador

57. Planes de retorno

58. PLANEX 2006-2020

59. Policía

60. Política exterior ecuatoriana

61. Política exterior española

62. Preferencia por migración latinoamericana

63. Presupuesto

64. Problemas

65. Proyecto Cañar-Murcia

66. Readmisión

67. Rechazo en frontera

68. Redes

69. Refugio

70. Relaciones exteriores Ecuador-España

71. Remesas

72. Responsabilidad compartida

73. Retorno

74. Retorno forzoso

75. Retorno voluntario

76. SENAMI

77. Sindicatos

78. Trayectoria laboral

79. UE