

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES –
FLACSO**

MAESTRIA EN ESTUDIOS SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES
INTERNACIONALES

Las relaciones del Ecuador con la Unión Europea

José Eduardo Proaño

Quito, enero 2001- enero 2002

Director de Tesis: Adrián Bonilla
Lector de Tesis : Alexei Páez

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	1
1) Hipótesis	3
2) Objetivo	4
3) Teoría	4
4) Esquema del trabajo	4
<u>I - LA GLOBALIZACIÓN</u>	6
1) Una aproximación ideológica a la Globalización	7
2) Una aproximación económica a la Globalización	13
3) La Globalización de hoy día	23
4) Globalización e interdependencia	27
5) Globalización y regímenes	33
<u>II - LA UNIÓN EUROPEA</u>	43
1) SU RELEVANCIA INTERNACIONAL	43
1.1) La economía europea	44
1.2) El Desarrollo Humano en la Unión Europea	45
1.3) El relieve político internacional de la UE	47
2) LOS INTERESES EUROPEOS EN AMÉRICA LATINA	51
2.1) Intereses “duros”	54
2.1.1. A. Latina para la seguridad militar europea	54
2.2.2. América Latina para el intercambio comercial europeo	56
2.1.3. América Latina para la comercialización del petróleo en Europa	59
2.1.4. América Latina para la estabilidad monetaria europea	60
2.1.5. América Latina dentro del esquema de combate al narcotráfico en Europa	61
2.1.6. América Latina y la preservación ambiental	62
2.2) Intereses “blandos”	63
<u>III - EL PROCESO POLÍTICO DE LAS RELACIONES ECUADOR-UE</u>	68
1) La Cumbre Presidencial entre Mandatarios Europeos y Latinoamericanos de 1999	70

2) Relaciones Ecuador-UE a través del Grupo de Río	73
3) Relaciones Ecuador-UE a través de la CAN	75
4) Relaciones bilaterales entre el Ecuador con la UE	79
4.1. 1999	80
4.2. 2000	82
4.3. 2001	83
5) El aparato político de procesamiento de los temas con la UE	86
<u>IV - LA AGENDA ECUATORIANA DE POLÍTICA EXTERIOR PARA LA UNIÓN EUROPEA</u>	90
1) LAS RELACIONES COMERCIALES DEL ECUADOR CON LA UNION EUROPEA	91
1.1) La Agenda de Política Exterior del Ecuador en materia comercial	100
2) EL FENÓMENO MIGRATORIO DEL ECUADOR HACIA LA UE	105
2.1) Causas internas	106
2.1.1. El crecimiento económico negativo	106
2.1.2. El desempleo	107
2.1.3. La Pobreza	108
2.2) Causas externas	109
2.3) Enfoques teóricos respecto a la migración	112
2.4) La Agenda de Política Exterior del Ecuador en materia de migración	114
3) LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	121
3.1) La Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE en materia de cooperación	125
<u>V – CONSIDERACIONES FINALES</u>	129
1) La respuesta del Ecuador ante un entorno internacional como el actual	129
2) Oportunidades y amenazas para el impulso a la relación	142
3) Fortalezas y Debilidades de la relación	143
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	147

IV - LA AGENDA ECUATORIANA DE POLÍTICA EXTERIOR PARA LA UNIÓN EUROPEA

La propuesta de Agenda de Política Exterior del Ecuador hacia la Unión Europea que va a ser presentada a continuación, es el fruto del Taller organizado por la Academia Diplomática y la FLACSO, con la finalidad de generar aportes que sirvan para el robustecimiento de la Agenda de Política Exterior del Ecuador.²³⁷ Esta propuesta responde a los asuntos que actualmente resultan ser prioritarios para el país en sus relaciones con el viejo continente, y su relevancia resalta aún más al provenir de los propios actores de la sociedad que están directamente relacionados con los asuntos que fueron tratados en los indicados talleres. Estas proposiciones están claramente enmarcados dentro de los patrones que caracterizan a la Globalización en nuestros días y de las oportunidades que la UE representa para el Ecuador y sus necesidades.

De esta manera, se definió tres aspectos relevantes para el país en su relacionamiento con la UE, que son: el comercio, la migración y la cooperación internacional e intercambio cultural. Cada uno de ellos fue desglosado en varios subtemas, los mismos que serán tratados en el desarrollo de este capítulo. Cada tema de la Agenda ocupará un acápite dentro del presente capítulo. Cada acápite estará compuesto por dos partes: una primera concerniente al estado de la cuestión del tema en discusión, y una segunda en donde se propone la Agenda de Política Exterior del Ecuador frente a la UE en el tema tratado.

Vale la pena mencionar, en primer término, que los temas de la Agenda de Política Exterior ecuatoriana deberían contemplar los siguientes asuntos que se constituirían en sus ejes transversales, y que ayudarían a enfocar de manera más clara y coherente los objetivos nacionales con respecto a la Agenda del Ecuador con la UE: análisis de impacto, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano sustentable,

²³⁷ Este Taller se realizó en Cumbayá, el 6 de abril de 2001. Asistieron varios representantes de la sociedad civil así como de algunas entidades del Estado. El asunto principal del Taller fue la definición

la justicia social, el buen gobierno, la transparencia, la seguridad humana, la democracia y los derechos humanos y la integración nacional e internacional. Ellos están directamente relacionados con los diferentes Acuerdos, Convenios y Declaraciones firmados por el Ecuador y la UE, y que reflejan ese acervo ideológico y cultural compartido por ambos, más allá de que en la práctica falte mucho todavía para su plena aplicación, especialmente en el Ecuador.²³⁸

1) LAS RELACIONES COMERCIALES DEL ECUADOR CON LA UE

¿Por qué el comercio del Ecuador a la UE es una prioridad dentro de la Agenda de Política Exterior del Ecuador?- es el cuestionamiento que daría sentido a todo el razonamiento siguiente. En este sentido, es necesario resaltar que el mercado europeo es uno de los más importantes a nivel mundial.²³⁹ De este modo, la UE es considerada como el primer socio en el comercio internacional.²⁴⁰ Hacia 1998, las exportaciones de la UE representaban el 19% del total, seguidas por el 16% de Estados Unidos y el 9% de Japón y China. En el mismo año, las importaciones de la UE correspondían al 18%, cifra que era superada por el 21% de los Estados Unidos.²⁴¹ Las cifras anteriores demuestran el verdadero potencial y tamaño del mercado europeo, el cual es un 40% más grande que el norteamericano y tres veces mayor al japonés.²⁴² En esta línea de ideas, y con perspectivas futuras, es necesario e importante subrayar que existe una lista de diez países de Europa central prestos a ingresar a la UE en el mediano y largo plazo, lo cual implica que este mercado crecería, al menos, en 105 millones de personas adicionales.²⁴³

Prosiguiendo con el análisis, la UE se constituye en el segundo socio comercial del Ecuador después de los Estados Unidos. Para 1999, ella representó el 18,7% del total

de una Agenda de Política Exterior del Ecuador hacia la Unión Europea que responda a las actuales circunstancias del país y del mundo.

²³⁸ Véase, Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea

²³⁹ Andrade, Eulalia; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; la señora Andrade es la Gerente de la REDEX

²⁴⁰ Comisión Europea & Eurostat; "Europa de los Quince: cifras clave"; Bélgica, 2000; p 34

²⁴¹ Comisión Europea & Eurostat; "Europa de los Quince: cifras clave"; Bélgica, 2000; p 34

²⁴² Esta aseveración puede ser corroborada en el cuadro 1 de la página 41, donde se aprecia que mientras la población de Estados Unidos es de 270 millones de habitantes y la de Japón, de 126 millones, la europea bordea los 373 millones de personas, es decir que este mercado supera a los otros en referencia en 103 y 247 millones, respectivamente.

²⁴³ Comisión Europea & Eurostat; Europa de los Quince: cifras clave; p41, los países candidatos a ingresar a la UE son: Polonia, República Checa, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Bulgaria.

de las exportaciones del Ecuador, superada por el 37% de los Estados Unidos.²⁴⁴ Para el período 1999-2000 las exportaciones ecuatorianas bajaron debido a factores como el Fenómeno del Niño, la crisis económica y financiera, la mancha blanca que afectó al camarón, etc. Los principales productos que el país exporta a Europa, entre otros, son banano, camarón, flores, atún, sombreros de paja toquilla, frutas, palmitos, espárragos, concentrados, cacao y madera.²⁴⁵

La Organización Mundial de Comercio, al tratarse de una institución mundial, cuyos dictámenes son de carácter vinculante, y a la cual pertenecen el Ecuador y la UE como miembros activos en igualdad de condiciones, juega un rol determinante y definitivo en sus relaciones comerciales. Ello está reflejado en las múltiples Declaraciones firmadas por el Ecuador con la UE, sea a través del Grupo de Río o la CAN, donde aparece de manera reiterativa y constante la concordancia mutua de apoyar y respetar el marco jurídico internacional que proporciona la OMC como entidad reguladora de las relaciones comerciales y de la solución de las controversias que pudieran surgir al respecto. De esta forma, el preámbulo de la Declaración de Roma de 1990, mediante la cual se institucionaliza el diálogo político entre el Grupo de Río y la UE, puede dar fe de lo aquí expresado:

Los países miembros del Grupo de Río y de la Comunidad Europea y sus países miembros, firmantes de esta declaración aprobada en Roma el 20 de diciembre de 1990
(...)

Deseando estimular los actuales esfuerzos multilaterales para la liberalización del comercio y las inversiones, y esperando que tales esfuerzos contribuirán a la lucha contra el proteccionismo y las políticas económicas y comerciales discriminatorias, de acuerdo con las normas del GATT.²⁴⁶

Once años más tarde, durante la última reunión de este foro celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2001, ambos grupos, como evidencia de un interés y compromiso mutuo de respetar la institucionalidad de la OMC, consignaron lo siguiente:

²⁴⁴ SIISE, 2000; valga la pena aclarar que el Ecuador también exportó a la ALADI el 18. 7%.

²⁴⁵ Andrade, Eulalia; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea;

²⁴⁶ Declaración de Roma; 1990; numeral 14

Los Ministros resaltaron la importancia prioritaria de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como foro para profundizar en una liberalización comercial multilateral gradual y mutuamente ventajosa y para establecer normas y principios básicos en relación con el sistema comercial internacional que redunden en una distribución más equitativa de las ventajas de la mundialización.²⁴⁷

De la misma manera, al interior de la esfera de relacionamiento que proporciona al Ecuador la Comunidad Andina de Naciones, también existen referencias a la OMC en instrumentos internacionales como el Acuerdo de Cooperación firmado entre la UE y la CAN en 1992:

Las partes contratantes se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Ambas partes reafirman su voluntad de efectuar sus intercambios comerciales de conformidad con dicho Acuerdo.²⁴⁸

Con ocasión de la última Reunión Ministerial de las dos partes, celebradas en marzo de 2001 en Santiago de Chile, ambas regiones reafirmaron, a través de una Declaración de Prensa Conjunta, la importancia de la OMC para sus relaciones comerciales:

Los Ministros han subrayado la importancia de la OMC como el principal foro para incrementar, de manera gradual y mutuamente ventajosa, la liberalización multilateral del comercio, estableciendo principios y reglas básicas para el sistema internacional de comercio, que redunden en una mejor distribución de los beneficios de la globalización.²⁴⁹

Finalmente, en la Declaración de Río de Janeiro de 1999 entre los Presidentes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, consta la siguiente referencia a la OMC:

²⁴⁷ Declaración de Santiago; 2001; numeral 17

²⁴⁸ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; artículo 4; el texto de este Acuerdo puede ser visto en la siguiente dirección de internet:

www.comunidadandina.org/salaprensa/notas/np24-2-00.htm.

²⁴⁹ Comunicado de Prensa Conjunto; Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea; numeral 8

A través de nuestras asociaciones interregionales resolvemos en particular:

Aunar nuestros esfuerzos para garantizar la completa y oportuna entrada en vigencia y efectiva aplicación de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay.

Destacar la importancia de la Organización Mundial de Comercio como el foro principal para fomentar la liberalización del comercio y el establecimiento de las reglas y directrices básicas para el sistema internacional de comercio.²⁵⁰

Todas las alusiones anteriores, desde los inicios de la formalización de las relaciones hasta la actualidad, demuestran el nivel de voluntad política del Ecuador –dentro de cada uno de los mecanismos de integración referidos- y de la UE, por respetar y perseguir los mandatos de la OMC en sus relaciones comerciales. De este modo, se puede afirmar que esta institución es aceptada como el único mecanismo convenido para el tratamiento de cualquier asunto de índole comercial por parte de la UE y del Ecuador, y cualquier acuerdo o convenio que se adopte entre ambos, debe respetar el marco jurídico que ella proporciona.

En este sentido, si bien el espacio de negociación que brinda la OMC no es perfecto para la totalidad de los intereses de un país pequeño como el Ecuador –pues las asimetrías se manifiestan siempre de algún modo-, no obstante éste es el régimen comercial existente más conveniente en las actuales circunstancias para el Ecuador. En esta línea de ideas, fue justamente este marco el que permitió al país sentarse a negociar de igual a igual con la UE en cuestiones relacionadas con la comercialización del banano, impugnar ciertas políticas suyas al respecto, presentar argumentos y triunfar en la exposición de su tesis, más allá de que, por causas de índole estructural, no haya podido consumarse en beneficio propio el veredicto final de la OMC.

Se hace necesario, en este punto del análisis, hacer una breve referencia de carácter ilustrativo al caso del banano. De esta forma, en el año de 1993 la Unión Europea decidió, unilateralmente, alterar el régimen vigente hasta entonces para la importación del banano, adoptando un esquema de cuotas asignadas a cada país exportador de esta fruta. Después de un largo proceso de impugnaciones del Ecuador ante la OMC, sus

tesis fueron acogidas favorablemente por el Órgano de Solución de Diferencias. Así, el 17 de marzo del 2000 el laudo arbitral reconoció que el daño causado al Ecuador por la Unión Europea ascendía a la suma de USD 201,6 millones, ante lo cual el país debía ser compensado mediante la aplicación del derecho a la retaliación, no sólo en bienes sino también en derechos de propiedad intelectual, además del reconocimiento del régimen del “primer llegado primer servido” que defendía el Ecuador. Si por un lado se estableció, por primera vez, una resolución arbitral favorable a un país en desarrollo, sin embargo, ella fue de carácter simbólico más que práctico, de tal forma que su ejecución afectaba más al Ecuador que a la UE, al no poder éste incrementar los aranceles a productos europeos en vista de que ellos constituían, en su gran mayoría, insumos para la producción de otros bienes de primordial importancia para el país. Ello hubiera implicado el incremento del costo de producción de tales bienes, con el consecuente encarecimiento del precio final para el consumidor ecuatoriano y la consiguiente disminución en las ventas de los productos y de las utilidades empresariales.

Los Estados Unidos, a través del USTR, así como Costa Rica, Colombia y las grandes empresas comercializadoras Chiquita y Fyffes no compartían criterios respecto a este sistema, y, en su defecto, favorecían la tesis del método histórico. No obstante, el Consejo de Agricultura de la UE aprobó el sistema del “primer llegado, primer servido”, el 19 de diciembre del 2000, el mismo que entraría en vigencia en abril del 2001, y duraría hasta el año 2006. Ante tal decisión los Estados Unidos continuó en sus negociaciones con la UE para obtener la aplicación del método histórico. El 10 de abril se llegó a un acuerdo sobre el mismo, sin tomar en cuenta al Ecuador, motivo que indujo a varios países de la UE a criticar el sistema, considerando que afectaba a pequeños comercializadores. Se sostuvo la argumentación de tomar en cuenta al Ecuador como tercera parte del litigio. Finalmente, el 30 de abril de 2001 se llegó a un Acuerdo entre el Ecuador y la UE, el cual contempló, entre otros asuntos, el reconocimiento al Ecuador como "principal abastecedor"; la eliminación de las cuotas país como régimen para la importación de banano al mercado comunitario europeo; y, la aplicación del sistema de un sólo arancel a partir del año 2006. Tal entendimiento con la UE beneficia a las exportaciones ecuatorianas de banano que podrán crecer

²⁵⁰ Declaración de Río de Janeiro; 1999; numerales 35 y 36

considerablemente hacia el futuro, mientras se evita una competencia desleal y perjudicial para el Ecuador, con los países ACP.

Esta negociación, mediante la cual el Ecuador hizo respetar sus derechos, no hubiera podido ocurrir sin el espacio previsto para ello al interior de la OMC. En esta medida, resulta evidente la importancia que reviste para una nación como el Ecuador, la institucionalización de las relaciones comerciales alrededor de un régimen que permite amortiguar y disminuir las asimetrías entre las naciones, a la vez que le proporciona de igualdad jurídica para la resolución de eventuales controversias. No cabe duda que la insistencia por parte del Ecuador y la UE de respetar el marco normativo de la OMC, y de reconocerlo como único, es, al final de cuentas, positivo para el país, pues ha quedado en evidencia que la gran potencia no pudo imponer criterios ni políticas de manera unilateral en contra de un pequeño país como Ecuador. Por ende, la institucionalización de la relación presenta tendencias positivas más que negativas para la nación ecuatoriana, con lo cual se demuestra la enorme importancia que representa para el Ecuador formar parte de organismos internacionales multilaterales como es el caso de la OMC.

En este contexto, un tema muy delicado y bastante controversial es el de las exportaciones de productos agrícolas a la UE. La mesa agrícola es la más difícil de negociar con esta región. Esta realidad tiene que ser tomada en cuenta, ya que durante los próximos veinte años será la base y el sustento del Ecuador en materia de exportaciones, y las actuales condiciones impuestas por la UE para la importación de productos agrícolas son muy perjudiciales para el país.²⁵¹ En este sentido, los europeos son exigentes en ciertos aspectos, mientras que no lo son cuando ello afecta a sus intereses.

Sin embargo, en las relaciones comerciales del Ecuador con la UE existe un esquema conocido como Sistema Generalizado de Preferencias Andino, el cual se constituye en una la principal puerta de acceso del Ecuador al mercado europeo. En tal sentido, vale la pena referirse brevemente a los orígenes del mismo. Los antecedentes del SGP Andino se remontan al año de 1964, más concretamente al foro de la UNCTAD, cuya

²⁵¹ Arrata, Andrés; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea

creación tuvo la finalidad de discutir ideas y encontrar soluciones para el desarrollo de los países del Tercer Mundo que no habían podido beneficiarse de las oportunidades que la apertura comercial brindaba. Fue al interior de ese marco que surgió la idea de un tratamiento preferencial en materia comercial a los países menos desarrollados, a través, justamente, de un “Esquema Generalizado de Preferencias”. Sin embargo se hizo necesario negociarlo en el seno del GATT, pues la cláusula de nación más favorecida constituía un obstáculo legal indiscutible. El 25 de junio de 1971, las partes contratantes del GATT permitieron, sobre la base de la “cláusula habilitante”, el que se ponga en práctica el indicado esquema, el cual tendría una duración inicial de diez años y, desde entonces, ha sido renovado periódicamente. La Unión Europea (como Comunidad Económica Europea) fue la primera región del planeta en adoptar este sistema a favor de los países reconocidos como menos desarrollados por la Naciones Unidas, a inicios de la década de los 70. En 1990 la UE acogió este mismo esquema para las exportaciones agrícolas e industriales de los países andinos, amparándose en el hecho de que la producción y el tráfico de drogas representaban una seria amenaza para la estabilidad económica, social y política de estas naciones. De este modo, el precitado esquema permitía a los países de la Comunidad expandir sus mercados y diversificar su producción de tal manera que los cultivos de drogas eran sustituidos por otros de carácter legal, a la vez que se impulsaba su calidad de vida y su desarrollo industrial.²⁵²

En sus relaciones comerciales con el resto de naciones, la UE da un trato específico a los países desarrollados, otro a los países en desarrollo y otro a los más pobres, siempre dentro de lo contemplado al interior del marco de la OMC. En ese sentido, el Ecuador, a pesar de no pertenecer a este último grupo, puede ser considerado un aventajado al recibir un trato equivalente al otorgado a las naciones más pobres, pues, conjuntamente con todos los países de la CAN, se beneficia del Sistema General de Preferencias Andino (SGPA), en reconocimiento a sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y al cultivo y producción de drogas.²⁵³ De esta manera, todos los productos industrializados y una gran variedad de productos agrícolas del Ecuador –y del resto de naciones de la CAN- están eximidos de pagar aranceles, lo cual resulta de un enorme provecho para los productores y exportadores ecuatorianos que transan con esta región.

²⁵² Véase la Guía para el Esquema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea en la siguiente dirección de internet: www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm

En este sentido, es importante subrayar que durante el período 1991-1997, las exportaciones de la CAN a Europa que estaban bajo el régimen del SGPA, crecieron en un 7.2%, mientras que las otras, solo en un 2.8%.²⁵⁴ Para 1997 el Ecuador, con el 53% de su total de exportaciones a la UE, es el país de la CAN que más vendía a la UE bajo este régimen, superado únicamente por Colombia con el 64% de su total exportado a esta región. Los principales productos ecuatorianos que entran a la UE bajo el mencionado régimen son la flores, el pescado y los mariscos.²⁵⁵ Vale la pena indicar que los dos productos exportables más importantes del Ecuador, el petróleo y el banano, no están acogidos dentro de este esquema. En este contexto, hay que reiterar y enfatizar la importancia del banano para las relaciones comerciales con la UE, puesto que ésta representa uno de los mercados principales para este producto a pesar de no beneficiarse de este tipo de exenciones arancelarias.

Ha habido factores que han impedido la existencia de mayores beneficios derivados del SGP Andino para el país. Uno de ellos es la disminución de los aranceles por parte de la UE a terceros, con lo cual las ganancias que poseían los países andinos en relación a estos, se ha reducido. Asimismo, la UE ha incluido dentro de este grupo a los países de Centroamérica, con lo cual el Ecuador, conjuntamente con el resto de países andinos, se han visto abocados a aumentar su competitividad, a fin de poder ingresar al mercado europeo.²⁵⁶ Más allá de ello, es necesario referirse al hecho de que esta medida adoptada por la UE no ha cumplido los objetivos planteados por dos motivos fundamentales. En primer lugar, si bien el Sistema ha promovido el crecimiento de las transacciones de productos ecuatorianos hacia Europa, éste ha favorecido únicamente a los sectores exportadores del Ecuador, sin que objetivos como el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los ecuatorianos hayan progresado.²⁵⁷ Al interior de un contexto semejante no puede haber democracia. Y dentro de un marco general de pobreza, los objetivos de estabilidad, estado de derecho, paz, promoción de los derechos

²⁵³ Andrade, Eulalia; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea

²⁵⁴ Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones; "Evaluación del impacto subregional del SGP andino-europeo: estudio económico y casos exitosos"; Este documento puede ser visto en el siguiente sitio web: www.comunidadandina.org

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Gallegos, Luis; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea

humanos y democracia, tal como lo han manifestado el Ecuador y la UE a través de diversos instrumentos internacionales, difícilmente podrán ser conseguidos.

Así también, es necesario tomar en cuenta que el mercado de la droga se mueve bajo los parámetros de la oferta y la demanda. De esta manera, las iniciativas europeas y norteamericanas -cada uno a su manera- de erradicar los campos de cultivo provocan en varias ocasiones, incrementos en los precios de la hoja de coca, causa que incita nuevamente a la gente a introducirse en este negocio. Así, se forman círculos viciosos, los cuales, en varias oportunidades, generan efectos laterales imprevistos inicialmente.²⁵⁸

El SGP andino, a pesar de afectar a las relaciones comerciales entre la CAN y la UE, tiene, sin lugar a dudas, intenciones políticas más que económicas o comerciales. El objetivo, como ya ha sido mencionado, es impulsar el cultivo y la comercialización de productos agrícolas legales, a fin de, sobre esta base, coadyuvar al decremento de las zonas de producción de sustancias sicotrópicas y estupefacientes, y reemplazarlas por las anteriores. Desde ese punto de vista, el propósito es la disminución de las exportaciones de drogas al resto de países, entre ellos, a los quince de la UE.

En esta línea de ideas, la Unión Europea mantiene la tesis de que el SGPA otorga el marco adecuado para las relaciones comerciales entre esa región y la de los países andinos.²⁵⁹ Sin embargo, la prolongación futura del mismo dependerá de las observancias que se hagan por parte de las naciones beneficiarias como el caso del Ecuador y los demás países andinos, a las principales normas laborales de la OIT y a las relacionadas con la protección ambiental, en particular con los bosques tropicales.²⁶⁰ Esta situación contrae incertidumbres respecto a los flujos futuros de exportación de productos ecuatorianos hacia la UE. La búsqueda de una estabilidad a estos flujos comerciales se enmarcan dentro del anhelo de los países andinos y del Ecuador a que las asimetrías existentes entre ambas regiones sean reconocidas. Consecuentemente, el

²⁵⁸ Gallegos, Luis; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea

²⁵⁹ Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

²⁶⁰ Secretaría General de la CAN; "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina"; julio de 2001; p1

Ecuador y los países de la CAN manejan tres criterios fundamentales para la construcción de un nuevo esquema de relación con la UE: un trato no discriminatorio, un trato diferenciado por el nivel de desarrollo y la profundización de las relaciones económicas.²⁶¹ Para ello, se manejan los siguientes objetivos: el mantenimiento de las condiciones favorables del régimen andino de preferencias arancelarias sin exigencias laborales o ambientales y la negociación de un Acuerdo de Asociación que asegure, mediante un acuerdo bilateral y no unilateral, las condiciones favorables de acceso al mercado europeo.²⁶² Es sobre la base de lo expuesto que el Gobierno ecuatoriano debe formular su Agenda de Política Exterior.

1.1) La Agenda de Política Exterior del Ecuador en materia comercial

La Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE contempla los preceptos y lineamientos de la OMC como las pautas que definen y guían el proceso de interrelación comercial con la UE. En este sentido, el Ecuador debe acogerse al andamiaje jurídico que la OMC ofrece, y, de darse situaciones contraproducentes, sujetarse a su derecho a acudir a las instancias que la OMC proporciona ante el surgimiento de desavenencias en el ámbito comercial. Es de fundamental interés para el Ecuador que la UE determine sus políticas comerciales dentro de este marco, y que la Agenda ecuatoriana establezca un seguimiento de estas políticas, a fin de evitar se atente contra los derechos comerciales del Ecuador.

De esta forma, el Ecuador, en su Agenda de Política Exterior con relación a la UE, debe incorporar su compromiso con las normas de la OMC, pues ellas posibilitan que sus derechos a competir en condiciones de mayor equidad sean respetados, a la vez que se precautela el principio de la igualdad jurídica frente al resto de actores de la comunidad internacional. Con ello, las asimetrías políticas y económicas de los europeos se reducen en favor del Ecuador. Consecuentemente, la jurisprudencia que se genera al interior de este foro, especialmente la que vincula asuntos relativos a la

²⁶¹ Secretaría General de la CAN; “Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina”; julio de 2001; p7

comercialización de los bienes por parte de los países menos desarrollados, resulta de importancia suprema para el país.

Así también, la Agenda de Política Exterior debe contemplar el trabajar en conjunto con los demás países exportadores de productos agrícolas, a fin de que el acceso al mercado europeo sea superado. De la última reunión a efectuarse en Qatar se deberá intentar obtener resultados favorables para los intereses ecuatorianos en esta materia, pues las barreras no arancelarias que ha implantado la UE, desde la óptica ecuatoriana, no son justas ni equitativas para un sector de enorme potencial como el agropecuario.²⁶³

De otro lado, la Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE debe enfatizar en la necesidad de que se mantenga el régimen del SGP Andino, pues resulta muy favorable para la industria exportadora del Ecuador, para la generación de trabajo entre los ciudadanos ecuatorianos y para ganar mayor espacio en el mercado internacional y europeo. El hecho de que productos exportables como el banano o el petróleo no estén contemplados, representa un estímulo para la diversificación de la producción exportable en el Ecuador. Por lo tanto, un país con enormes problemas económicos y sociales, que se desenvuelve al interior de un mundo globalizado, conjuntamente con otras naciones en competencia, está en la obligación de aprovechar cada oportunidad que se le presenta, y que signifique una ventaja real con respecto al resto. En este sentido, se debe difundir y enfatizar entre los empresarios, comerciantes, productores y exportadores, sobre las ventajas competitivas que se tiene al exportar hacia la UE. Así

²⁶² Ibid.

²⁶³ Cfr., Lamy, Pascal, "Making globalisation work for people"; Ponencia en la Conferencia ante IFCTU sobre Desarrollo y Derecho de los Trabajadores; Doha, noviembre 8 de 2001; el texto de esta ponencia puede ser visto en la siguiente dirección de internet: [http://www.ifctu.org/press/011108.htm](#); El señor Lamy, el actual Comisionado para el Comercio de la UE, sostiene que la siguiente Ronda de Negociaciones debe tratar, fundamentalmente, la integración de los países en desarrollo al comercio y a la economía internacional. La dimensión del desarrollo debe constar en el centro de la Agenda, a través de la determinación de los intereses y preocupaciones de los países en vías de desarrollo, como el mejoramiento del acceso a los mercados agrícolas, industriales y de servicios, y a través de la ayuda que se les debe brindar a estos países a fin de que las reglas que se adopten les permita un acceso efectivo al mercado mundial. Sin embargo, el señor Lamy se refiere también al reforzamiento de ciertas reglas de la OMC, de tal forma que se complementen con aquéllas relativas a otras áreas como las del medio ambiente, la salubridad y la sanidad, la salud y las reglas de protección al cliente. Ello, a criterio del Sr. Lamy –y, por ende, de la UE– derivará en un incremento de la competitividad y de la inversión, tornándose así los mercados más eficientes; en un mayor desarrollo social; y, en la protección del entorno natural. Esta postura denota que si bien la UE está dispuesta a escuchar y tratar las preocupaciones de los países menos desarrollados en torno a un acceso justo y equitativo al sistema comercial internacional, así también la UE insistirá en el cumplimiento de las normativas que estén orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de los productos, lo cual implica la preservación del entorno natural.

también, se debe orientar recursos, públicos y privados, hacia la investigación del mercado europeo, con la finalidad de determinar exigencias, gustos, preferencias y normatividades para la importación, de tal forma que, sobre la base de esa información, se puedan construir programas, planes y proyectos de índole empresarial y comercial que apunten hacia una diversificación de la oferta exportable del país y hacia la definición de los nichos de mercado europeos que no hayan sido saturados.²⁶⁴ De esta manera, no solo se favorece al crecimiento de la industria y a la generación de empleo, sino que, indirectamente, se establece los cimientos para una menor dependencia del Ecuador a determinados productos como el petróleo y el banano. Esta apertura comercial reduce el riesgo asociado a la dependencia que se produce cuando la gama de productos ofrecidos es pequeña, y cuando el rango de clientes es reducido. Y en tal contexto, el Ecuador debe cubrir tales riesgos con políticas claras encaminadas dentro de este marco de acción.

Dado que la tendencia mundial está encaminada hacia una mayor conciencia respecto al cuidado y protección del medio ambiente, los países europeos se encuentran decididos a promover y difundir una cultura de armonía hacia el entorno natural.²⁶⁵ En este sentido, es muy importante que los exportadores se ciñan a las normas ambientales del exterior si no quieren ser borrados del mapa comercial europeo y mundial.²⁶⁶ Asimismo, es necesario reparar en el hecho de que, si bien el cultivo de alimentos orgánicos aumenta el precio de los productos, por otro lado eleva la competitividad de los productores en el mercado mundial.

De este modo, es necesario que el tema del cuidado ambiental sea incluido como eje transversal de cualquier actividad de alcance interno o externo que planifique y organice el Ecuador, pues su competencia atañe a las cuestiones sociales, de salud y calidad de vida, de derechos humanos, de infancia y de género. Sin embargo, y yendo más allá, la protección ambiental es un negocio, pues por un lado se constituye en el sostén de todo

²⁶⁴ Véase, el Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; Anexo 1

²⁶⁵ Véase, Hurrell, Andrew; "International Political Theory and the Global Environment"; **International Relations Theory Today**; Booth & Smith Ed.; Penn State Press, Great Britain, 1995; p141-144 Este autor sostiene que en la actualidad, tanto la ecología como la política económica internacional no pueden ser estudiados por separado.

²⁶⁶ Salazar, Juan; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; el Embajador Salazar es el Gerente del Instituto Ecuatorianos de Cooperación Internacional INECI

proceso económico y productivo, y, por otro, su preservación en la actualidad es obligatoria. De allí que, dentro de unos años, si la producción de un país no tiene certificados estandarizados, no podrá ser exportada. Estas certificaciones implican altos costos y preparación a todo nivel, para lo cual el país necesita de recursos.²⁶⁷

De esta manera, bajo la premisa de que el futuro del comercio exterior del Ecuador se va a sustentar en la agricultura y el turismo, será necesario cumplir con las pautas requeridas por la comunidad internacional en estos asuntos, de tal forma que se determine un uso mínimo o nulo de sustancias tóxicas, el eficiente aprovechamiento de los recursos hídricos o la conservación de la diversidad biológica. Para el cumplimiento de todos estos aspectos mencionados se necesita financiamiento. En definitiva, el tema ambiental debe estar claramente definido como un asunto determinante en el futuro de las relaciones comerciales del Ecuador, no solamente con la UE, sino con el resto de naciones.²⁶⁸

En esta línea de ideas, al Ecuador, al igual que al resto de países de la CAN, le resultará difícil poder cumplir con las normativas de índole ambiental y social previstas para la renovación del SGP Andino del año 2002. Tal situación le conduce a la posibilidad de sufrir suspensiones temporales de las exenciones del SGPA si se llega a contemplar tales demandas por parte de la UE en el futuro. De igual manera, la implantación de ciertos mínimos legales en la edad de trabajo de niños y adolescentes será de difícil ejecución, pues su labor es una característica propia de estas regiones y común entre los diversos países cuyas economías están dentro del grupo de las menos desarrolladas.²⁶⁹

En este sentido, se han formulado cuestionamientos a los reglamentos comerciales europeos, enfatizándose en los “supuestos” beneficios para el país, así como en el principio de reciprocidad que una relación entre naciones requiere.²⁷⁰ Tales cuestionamientos reflejan la situación de asimetría que existe en las relaciones

²⁶⁷ Veintimilla, Francisco; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; a la fecha de realización del Taller, el Dr. Veintimilla trabaja para Ecuambiente

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Secretaría General de la CAN; “Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina”; julio de 2001; p4

²⁷⁰ Arrata, Andrés; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; a la fecha de realización del Taller, el Almirante Arrata se desempeñaba como Gerente del CONABAN

comerciales que mantiene el Ecuador con la UE. La razón de ello es que, si bien para el Ecuador y la CAN, la UE representa, en términos reales y potenciales, un mercado importantísimo, debido al gran número de sus habitantes, su poder adquisitivo y el grado de desarrollo de sus economías, para la UE, la CAN, y menos aún el Ecuador, carecen de significancia alguna dentro del intercambio comercial que mantiene con el sistema internacional. Toda América Latina constituye apenas el 2.2% de sus importaciones y el 2.7% de sus exportaciones. Ante la realidad que demuestran las cifras, la asimetría resulta ser un poco más que evidente.

En consecuencia, si bien el esquema del SGP Andino beneficia a los países de la CAN, su carácter unilateral y sus mecanismos periódicos de revisión han conducido a la necesidad de profundizar las relaciones comerciales con la UE, con el objetivo de revestir de estabilidad y seguridad a las corrientes comerciales entre ambas regiones.²⁷¹ Este debe ser un tema a ser ampliamente considerado en la Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE, tal como se lo está llevando al interior de la CAN. De esta manera, el Ecuador, conjuntamente con los demás países de la región deben esforzarse para alcanzar un Acuerdo de Asociación, tal como lo hiciera México y como lo están haciendo Chile y el MERCOSUR. Con este propósito se acordó, durante la X Reunión Ministerial institucionalizada entre la UE y el Grupo de Río, celebrada en Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000, “la realización de un Estudio que permita contar con un Diagnóstico del estado actual y evaluar las Perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones como base para la firma de un posible Acuerdo futuro de Asociación CAN-UE.”²⁷² (CAN, 2001:5) Este Estudio contendrá los siguientes términos de referencia:²⁷³

- Descripción general
- Comercio de bienes
- Compras públicas
- Servicios
- Inversión Extranjera Directa

²⁷¹ Secretaría General de la CAN; “Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina”; julio de 2001; p5

²⁷² Ibid

²⁷³ Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

- Propiedad Intelectual

El precitado Estudio, que actualmente está siendo elaborado por la Secretaría General de la CAN, deberá estar listo para la Reunión Ministerial de Madrid, a celebrarse en mayo de 2002.

Finalmente, en el tratamiento de las cuestiones comerciales con la UE, el Ecuador ha desplegado los mecanismos de presión que le ha proporcionado la estructura de la Organización Mundial de Comercio y su Órgano de Solución de Controversias, pues se trata de la institución facultada para normar y dirimir cuando existan discrepancias entre los Estados miembros. Bajo este criterio, el Ecuador tuvo que acudir a este esquema a fin de que sus intereses comerciales fueran respetados.²⁷⁴ La institucionalización de las relaciones comerciales constituye en sí un mecanismo de presión para todos los países, ya que les obliga a cumplir con todo el andamiaje normativo y jurídico establecido para el efecto, el mismo que favorece brinda una gran ayuda a las naciones más débiles al momento de ejercer presión para que sus derechos sean tomados en cuenta en la comunidad internacional.

2) EL FENÓMENO MIGRATORIO DEL ECUADOR HACIA LA UE

El Ecuador mantenía tasas constantes de emigración desde mediados del siglo XX hasta sus postrimerías. Durante el último lustro se registró un incremento muy marcado en el número de ciudadanos ecuatorianos que salían del país, con la finalidad de forjarse un mejor destino en el extranjero. En tal sentido, si antes los Estados Unidos representaban el destino predilecto de los emigrantes ecuatorianos, súbitamente apareció la Unión Europea como una importante posibilidad para ellos, constituyéndose España e Italia las naciones más atractivas.²⁷⁵ (Vox Populi, 2001) De esta manera, el tema migratorio de ecuatorianos hacia Europa ha adquirido una relevancia inusitada para las relaciones y la Agenda de Política Exterior del Ecuador con Europa. Y como ya se señaló con anterioridad, su prioridad actual no implica que hacia el futuro tal circunstancia se mantenga. En un marco de relacionamiento carente de preocupaciones de índole militar o de seguridad, como en el caso de la Agenda entre el Ecuador y la UE, y en un entorno

²⁷⁴ Recuérdese el caso del banano.

²⁷⁵ Cfr. FLACSO; Vox Populi; Número 1, Año 1; noviembre de 2001. Aquí se manifiesta que la migración de los últimos años en el Ecuador se ha desplazado desde Norteamérica hacia Europa, siendo España el destino predilecto con el 61,9% de los ecuatorianos que han emigrado, seguida por Italia con el 16,4% y solamente en el tercer puesto aparece los Estados Unidos con el 12,9%.

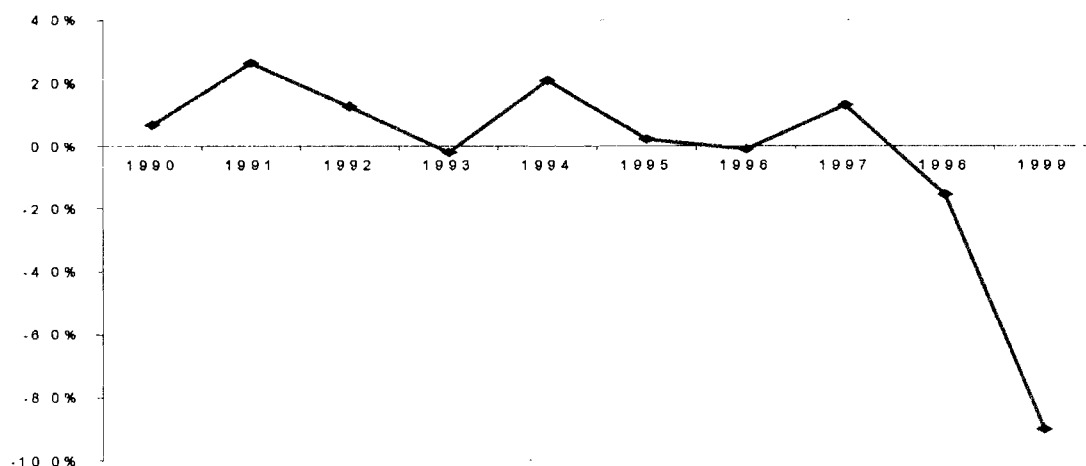
mundial globalizado e interdependiente, los temas de una agenda de política exterior dejan de ser jerárquicos. Si bien el tema migratorio para el Ecuador es de preocupación suprema, sin embargo, con el transcurrir del tiempo y la evolución de las circunstancias, otras temáticas podrían desplazar la atención que éste registra actualmente. A continuación se tratará de brevemente sobre las causas internas y externas que han repercutido en el éxodo masivo de miles de ecuatorianos hacia Europa.

2.1) Causas internas

2.1.1. El crecimiento económico negativo

La década de los ochenta significó para el Ecuador y para el resto de economías latinoamericanas, una época histórica desperdiciada. Sin embargo, si la década de los noventa trajo consigo un crecimiento económico para las naciones latinoamericanas, para el Ecuador no. Si bien esta década hubiera podido representar un cierto crecimiento para el país, no obstante el desempeño económico de los años 98 y 99 ha dado como resultado un crecimiento de 0 para toda la década.

Crecimiento económico -- Tendencia a lo largo de la década de los 90 (Gráfico 1)²⁷⁶



²⁷⁶ Ibid.

Es muy evidente el decrecimiento que registró la economía del Ecuador en el año de 1999, cayendo en un 7,3% respecto al año anterior, el cual ya registraba una disminución (ver cuadro). En ese sentido, el PIB per cápita disminuyó un 9% entre 1998 y 1999, lo cual quiere decir que la producción económica por habitante cayó a niveles de hace 23 años.²⁷⁷ De esta manera, el decrecimiento económico, tal como se encuentra ilustrado en el cuadro superior, conjuntamente con otros fenómenos como el desempleo y la acentuación de la pobreza, incidieron en su acelerado descenso hacia un profundo abismo.

2.1.2. El desempleo

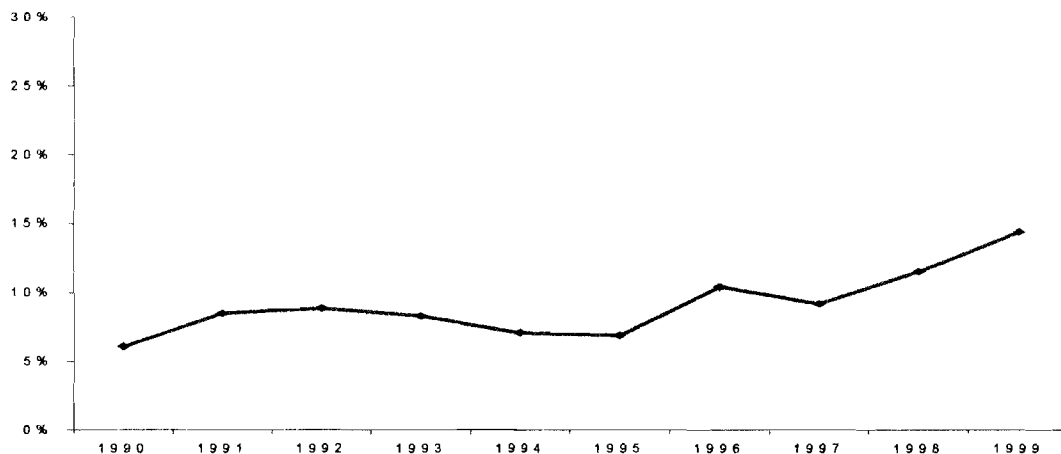
El año de 1999 fue sin precedentes para el Ecuador en lo relativo al desempleo: 14,4%, cifra que es más del doble de aquélla que se registraba en noviembre de 1995. En esta misma línea de ideas, la cantidad de cesantes pasó de 4,1% en noviembre de 1995 a 9,7% en noviembre de 1999.²⁷⁸

Las causas para este intenso crecimiento del desempleo fueron la crisis económica y financiera caracterizada por un enorme déficit fiscal, producto de la disminución del precio del petróleo hasta caer a precios cercanos a los \$6 por barril en 1997 y 1998; por la grave devaluación del sucre que obligó al Gobierno del Presidente Mahuad a adoptar el sistema de la dolarización; y, por la quiebra bancaria generalizada, la misma que arrastró consigo al precipicio a una serie de empresas de diversa dimensión, con el consiguiente aumento de desempleados.

²⁷⁷ SIISE; 2000

²⁷⁸ *Ibid.*

Desempleo – Tendencia a lo largo de la década de los 90 (Gráfico 2)²⁷⁹



El sector poblacional más afectado correspondió al más joven, es decir al comprendido entre los 12 y los 24 años, así como al que superaba los 50. Así, por ejemplo, para noviembre de 1999, la proporción desempleada de ciudadanos entre 18 y 24 años era del 26%, tasa que resultaba ser el doble de la promedio, que era del 14%.²⁸⁰ Vale la pena resaltar que a raíz de la devaluación del sucre en más de un 300% y del crecimiento de la oferta de mano de obra en el mercado, los niveles de los salarios se deterioraron enormemente, y el poder adquisitivo se vio disminuido de forma contundente.

2.1.3. La Pobreza

El número de personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior a al valor de la línea de pobreza, creció dramáticamente del 34% en 1995 al 46% en 1998, y al 56% en 1999. Ello quiere decir que de cada diez ecuatorianos, seis se enfrentaban a graves privaciones en lo relativo a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud.²⁸¹

De igual manera, la extrema pobreza o indigencia se incrementó notablemente, del 12% al 21% entre 1995 y 1999. Ello quiere decir que de cada cinco ecuatorianos, uno habitaba en un hogar en donde las necesidades alimenticias no alcanzan a ser cubiertas.

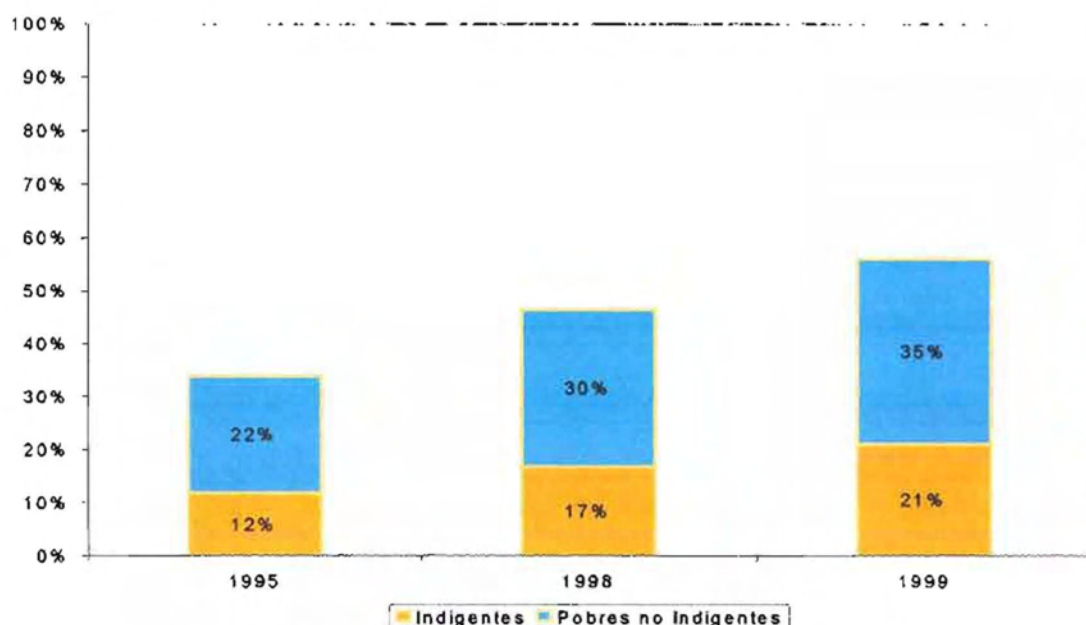
²⁷⁹ SIISE; 2000

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Ibid.

El aumento de la pobreza y de la indigencia durante los últimos años fue mayor en las ciudades que en el campo. La Costa fue la región más afectada por este problema.²⁸²

Pobreza – Tendencia a lo largo de la década de los 90 (Gráfico 3)²⁸³



Como se puede apreciar, el último lustro, y, particularmente, los años de 1998 y 1999, significaron para el Ecuador “la peor crisis de su historia”. Y como una salida al inmenso costo social que ello representó para la gran mayoría de trabajadores ecuatorianos, se produjo su diáspora hacia ciertos lugares como los Estados Unidos y Europa principalmente.

2.2) Causas externas

Las causas externas para la emigración de ecuatorianos hacia el exterior, y, principalmente hacia Europa, corresponden a factores propios a la evolución económica y poblacional de la sociedad de ese continente. En ese sentido, es pertinente analizar el

²⁸² Ibid.

²⁸³ SIISE; 2000

cuadro siguiente, cuyas cifras resultan ser muy ilustrativas y clarificadoras respecto de la tendencia demográfica que registra la UE hacia el futuro. En él se puede apreciar que hay países europeos cuya población casi no aumenta, mientras que hay otros que presentan un crecimiento negativo.

De esta manera, para el año 2015 el número de habitantes de la UE crecerá en 1,5 millones, lo que equivale al 0,13% de su total poblacional. Comparativamente hablando, en el mismo lapso de tiempo, AL verá crecer su población en 127,6 millones de personas, o su equivalente porcentual del 27,64%. En términos absolutos, solo el crecimiento poblacional del Ecuador ya es superior al europeo en casi tres veces su número de habitantes adicionales para el 2015.

Las cifras siguientes demuestran que la UE necesita de un incremento sustancial de su población para poder mantener los niveles actuales de producción. Si a esta situación se le añade el hecho de que la proporción de su población joven equivale a la cuarta parte de su población adulta, y que, comparativamente, ésta es dos veces menor que la de África, se colige que hay un grave fenómeno de déficit poblacional.²⁸⁴ Si la UE quiere mantener sus estándares de producción actuales, está abocada a importar la mano de obra que le sea necesaria para suplir tal déficit.

Crecimiento demográfico – Tendencias de la UE, AL y otros países de referencia²⁸⁵

Cuadro No. 4

	Población Total		Tasa anual	Crecimiento ²⁸⁶
	(millones)		Crecimiento demográfico	Porcentual de la
	1997	2015	1997-2015 (%)	Población hasta el 2015
Bélgica	10,1	10,1	S/d	0,00%
Suecia	8,9	9,1	0,1	2,25%
Holanda	15,6	15,9	0,1	1,92%
Inglaterra	58,5	59,6	0,1	1,88%
Francia	58,5	61,1	0,2	4,44%
Finlandia	5,1	5,3	0,1	3,92%

²⁸⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Europea; “Europa de los Quince: cifras clave”; p6-9.

²⁸⁵ PNUD; Informe sobre Desarrollo Humano; 1999

²⁸⁶ Cifras calculadas por el autor de esta tesis

Alemania	82,1	81,6	S/d	-0,61%
Dinamarca	5,3	5,3	0,1	0,00%
Austria	8,1	8,3	0,2	2,47%
Luxemburgo	0,4	0,5	0,6	25,00%
Italia	57,4	54,4	-0,3	-5,23%
Irlanda	3,4	4,2	0,7	23,53%
España	39,6	38,5	-0,2	-2,78%
Grecia	10,6	10,4	-0,1	-1,89%
Portugal	9,9	9,7	-0,1	-2,02%
Total UE	373,5	374		0,13%
Chile				
Argentina	35,7	43,5	1,1	21,85%
Uruguay	3,3	3,7	0,7	12,12%
Costa Rica	3,7	5,2	1,9	40,54%
Venezuela	22,8	30,9	1,7	35,53%
Panamá	2,7	3,5	1,3	29,63%
México	94,3	119,2	1,3	26,41%
Colombia	40	53,2	1,6	33,00%
Cuba	11,1	11,6	0,3	4,50%
Ecuador	11,9	15,9	1,6	33,61%
Brasil	163,7	200,7	1,1	22,60%
Perú	24,4	31,9	1,5	30,74%
Paraguay	5,1	7,8	2,4	52,94%
Rep Dom	8,1	10,3	1,3	27,16%
El Salvador	5,9	8	1,7	35,59%
Bolivia	7,8	11,2	2,1	43,59%
Honduras	6	9	2,3	50,00%
Guatemala	10,5	16,4	2,5	56,19%
Nicaragua	4,7	7,3	2,5	55,32%
Total AL	461,7	589,3		27,64%
E. U.				
E. U.	271,8	307,7	0,7	13,21%
Japón	126	126,1	S/d	0,08%
China	1244,2	1417,7	0,7	13,94%
India	966,2	1211,7	1,3	25,41%

2.3) Enfoques teóricos respecto a la migración

Desde una óptica académica se han vertido una serie de formulaciones que intentan explicar teóricamente las razones de la migración.²⁸⁷ (ILDIS, 2001:7-13) Unas centran sus enfoques alrededor de la disparidad entre oferta y demanda de trabajo que se da entre las naciones del Tercer Mundo y las industrializadas, de lo cual, estas últimas, caracterizadas por una escasez de oferta de trabajo, absorben el exceso de mano de obra de las primeras, ayudando así al equilibrio del mercado del trabajo en el Tercer Mundo, y beneficiándose del aporte laboral que proporcionan los inmigrantes. Otras, de origen estructuralista o marxista, interpretan este fenómeno como la recepción de mano de obra más barata y bastante menos exigente, por ejemplo, en cuestiones relativas a la protección social, con la finalidad de abaratarse los costos de producción en los países desarrollados.

Asimismo hay teorías que postulan que la formación de plazas inestables y no valorizadas de trabajo en los países del Primer Mundo, genera una atracción para la inmigración de trabajadores del Tercer Mundo para rellenar esos puestos. Y otras sostienen que el enorme grado de interdependencia e internacionalización de las economías y de los mercados, se da en forma simultánea al aumento de la población económicamente activa de los países en vías de desarrollo y al envejecimiento poblacional en las naciones desarrolladas, lo cual estimula el proceso migratorio.

Existen teorías que argumentan como causas del fenómeno migratorio, a aquéllas que se relacionan con las cadenas y redes que forman las comunidades de inmigrantes en los países de recepción con las de su país de origen. De esta forma, en bastantes oportunidades las dinámicas inherentes a estas redes sigue incrementando el flujo de inmigrantes hacia un determinado país receptor, más allá de las verdaderas disponibilidades de trabajo en dicho país.

De la misma manera, hay otras teorías que abordan este fenómeno como un producto de los imaginarios culturales, los mismo que están contruidos a partir de componentes objetivos y subjetivos, racionales e irracionales, de las vivencias y experiencias de la

²⁸⁷ Las ideas que se expondrán a continuación sobre algunos de los supuestos teóricos que intentan explicar el fenómeno de la migración, fueron extraídas de CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS; "El proceso migratorios de ecuatorianos a España"; 2001; p7-13

persona antes durante y después del proceso migratorio. Estos imaginarios están vinculados a manifestaciones de dominación cultural por parte de las naciones “culturalmente” hegemónicas, hasta el límite de provocar idealizaciones a las cuales se ha denominado, por ejemplo, “el sueño americano” o “el sueño europeo”.²⁸⁸

Como es evidente, todos estos aportes intentan cubrir una amplia gama de aspectos que, de alguna u otra manera, intentarían explicar las razones que originan las migraciones en el planeta. Sin embargo, dada la disparidad de sus perspectivas, se torna muy complejo construir una teoría general de la migración.²⁸⁹ Es por ello que ciertos autores aconsejan adoptar determinados enfoques de cada una de ellas, a fin de que se pueda obtener un marco teórico congruentemente amplio con la realidad.

Para el caso que se está tratando en este instante, todas la propuestas teóricas enunciadas podrían brindar una explicación adecuada al mismo. En este sentido, el Ecuador ha desarrollado condiciones que han mermado la oferta e trabajo, produciéndose un exceso de oferta laboral en el mercado. Así también, existe la necesidad real en los países europeos de introducir mano de obra fresca que supla su déficit en este aspecto. Es cierto que contratar mano de obra ecuatoriana repercute en decremento de costos de producción y en el aumento de las utilidades para las empresas europea, pues se está pagando salarios más bajos por trabajadores bastante productivos. De la misma manera, es verdad que se está produciendo un incremento de las diferencias en términos productivos entre países ricos y pobres, puesto que el Ecuador está exportando la mejor mano de obra que dispone para su trabajo diario y para el crecimiento y desarrollo que imperiosamente necesita.²⁹⁰ Igualmente, hay una disposición muy resuelta por parte de los trabajadores ecuatorianos de emigrar hacia estos países, con el fin de realizar diversas labores, muchas de ellas despreciadas por los mismo europeos, a cambio de salarios más bajos. El sueño de prosperidad también está presente en el imaginario cultural de los emigrantes, el cual se podría concretar únicamente mediante las altas remuneraciones que percibe en Europa. Finalmente, el poder de atracción que generan las redes formadas entre los emigrantes y sus comunidades en el Ecuador, se convierte

²⁸⁸ CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS; Op. cit.; p9-10

²⁸⁹ Ibid.; p11

²⁹⁰ Carrión, Leonardo; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001;

en un factor que impulsa el deseo de salir del territorio ecuatoriano en aras de forjarse un mejor destino en el exterior.

Más allá de las consideraciones anteriores, el fenómeno migratorio en el Ecuador responde a factores propios de la Globalización actual. Es así como se da una contradicción en lo referente a la libertad de circulación transnacional promovida en favor de productos y capitales, cuando no existe la misma postura respecto a la libre circulación transfronteriza de personas. Pero las personas, al igual que los capitales y los productos están en capacidad hoy más que nunca de movilizarse de un sitio a otro, no solamente por el enorme desarrollo de los medios de transporte y la consecuente “reducción de las distancias”, sino porque ahora la información circula de manera más amplia y rápida entre los interesados, y porque las personas poseen en la actualidad mayores recursos y capacidades que en épocas anteriores para actuar de manera independiente respecto al Estado, el cual se ve en la necesidad de acudir, en muchos casos, a la asistencia y colaboración de las organizaciones civiles, no solo en aras de democratizar las relaciones, sino porque se ve efectivamente limitado en ciertas capacidades y recursos que están ya en poder de la sociedad civil. En tal contexto, los migrantes ecuatorianos, ante la crítica coyuntura que vive el país, han optado por movilizarse a otras regiones, en función de las informaciones que han obtenido respecto a la existencia de mayores posibilidades de surgimiento personal que en el Ecuador. Y para tal empresa, ellos se valen de métodos regulares e irregulares.

2.4) La Agenda de Política Exterior del Ecuador en materia de migración

Como ya se pudo apreciar, la crisis económica que ha afectado al país en los últimos años, generó el éxodo actual de emigrantes ecuatorianos a varios destinos del mundo, entre los cuales está la UE. La solución a este problema sería la generación de condiciones dignas de trabajo y vida para los ecuatorianos. Pero como es de conocimiento general, ese ha sido el objetivo del Estado ecuatoriano desde siempre, y, en las actuales circunstancias, tardará bastante tiempo el alcanzarlo. En esta línea de ideas, el desarrollo económico y social de la gran mayoría de ciudadanos del Ecuador es la prioridad de todo Plan de Gobierno. Sin embargo, cuando la realidad supera a la teoría, es necesaria la adopción de medidas orientadas a menguar situaciones negativas y perjudiciales, tanto para el Estado, como para el individuo común de un país.

Si bien los movimientos migratorios de personas han existido desde siempre, al tratarse de un tema que ha generado problemáticas nuevas y recientes al país y a la comunidad internacional en general, su regulación y ordenamiento nacional e internacional no es muy amplio como el caso de los asuntos comerciales, por ejemplo. Ante estas circunstancias, un tema del Estado ecuatoriano a ser incluido en su Agenda con la comunidad internacional –lo cual incluye a la UE- en materia migratoria, debe ser la constante construcción y definición de una política exterior orientada a la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero, y a la de sus familias en el Ecuador. En esta línea de ideas, es menester marchar al compás de los acontecimientos que se suscitan a diario en torno a los emigrantes ecuatorianos, y que generan nuevas esferas de análisis y tratamiento cada vez.²⁹¹ Para esta formulación, el Estado ecuatoriano debe tomar en cuenta las circunstancias propias del Ecuador en conjunción con las características del entorno internacional, puesto que el tema migratorio atañe tanto al país de origen como al de recepción. Por esta razón, el fenómeno migratorio hacia Europa, al adquirir una connotación transnacional, requiere de una preocupación y de un tratamiento de carácter multilateral, pues la necesidad de estos países de reclutar trabajadores extranjeros para mantener sus actuales tasas de producción, se constituye también en un problema para su supervivencia.²⁹²

De esta manera, el Ecuador postula el principio de la corresponsabilidad en materia migratoria, el cual debe ser reconocido por todos los actores del sistema, puesto que las causas y consecuencias del mismo conciernen al conjunto de la sociedad internacional.²⁹³ Consecuentemente, la Agenda de Política Exterior del Ecuador con cada uno de los países europeos receptores de emigrantes ecuatorianos, debe articularse en función a los distintos intereses que aquí se ciernen. En este sentido, el Ecuador debería proponer, como un tema de su Agenda de Política Exterior en materia de migración con la UE, que ella colabore a fin de compensar de alguna manera la pérdida

²⁹¹ Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores; “Primer Documento Oficial de Trabajo, para su Análisis y Discusión, del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”; diciembre de 2000; este tipo de preocupaciones se encuentran recogidas por el precitado documento, el mismo que pretende elevar al rango de Política de Estado, el tratamiento que se otorgue a este tema. Este Plan reúne dos ámbitos de acción: la asistencia y protección a los ecuatorianos en el exterior, y el cuidado y atención a sus familias en el Ecuador.

²⁹² Carrión, Leonardo; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001

²⁹³ Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: La Política Exterior Ecuatoriana en esta materia”; 2001

laboral que está ocasionando al Ecuador esta situación, y de la cual se están beneficiando únicamente los países europeos. De este modo, el Ecuador debe negociar con los países europeos mecanismos de apoyo y cooperación, pues como receptores directos de sus trabajadores, están obteniendo beneficios a costos más bajos, en perjuicio del desarrollo de los países de origen, los cuales se quedan sin su mejor mano de obra para estos fines. Más concretamente, el Ecuador debe buscar en esta región, cooperación –financiera y técnica- para el desarrollo de las zonas que presenten mayores índices de emigración, de tal forma que los flujos de trabajadores hacia los países europeos tiendan hacia su reducción, lo cual interesa a los Estados europeos, dentro de un marco de reconocimiento del principio de responsabilidad compartida en esta materia. Esta cooperación debe orientarse también hacia el cuidado y asistencia de las familias de los emigrantes en el Ecuador, pues se vuelven vulnerables al romperse su estructura con la partida de uno de sus miembros.

En otro contexto, el fenómeno migratorio ecuatoriano de los tiempos actuales es un hecho evidente e inevitable.²⁹⁴ Al tratarse de un asunto que conservará su impulso inicial mientras las condiciones económicas y sociales internas no cambien, se vuelve necesario la formulación de medidas encaminadas a la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios hacia el exterior. Para ello, debe ser prioridad de la Agenda de Política Exterior del Ecuador con todos los países receptores de emigrantes ecuatorianos –entre ellos los de la UE-, promover un amplio diálogo político sobre esta materia, con el objetivo de obtener mejores condiciones de inserción para los ecuatorianos en las respectivas sociedades internacionales, y de regularizar las condiciones de aquellos que se encuentren en estado migratorio irregular. Igualmente, se debe realizar negociaciones en bloque, conjuntamente con los demás miembros de la CAN, a fin de establecer un marco de diálogo CAN-UE referente al tema migratorio.²⁹⁵ En este sentido, es de suma importancia que el Ecuador suscriba y ratifique los distintos acuerdos, convenios, convenciones, protocolos y demás instrumentos internacionales, que existen, tanto a nivel multilateral, como a los que se deriven de negociaciones

²⁹⁴ Cfr. Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia”; 2001. En este documento de trabajo está claramente manifestado que el Estado ecuatoriano no tiene como política la promoción de la migración hacia el exterior, sino que dado el carácter insoslayable del asunto en cuestión, es su obligación y su voluntad, el regularlo y ordenarlo, en beneficio de los emigrantes ecuatorianos, pues así se está evitando que caigan en manos de los traficantes ilegales de personas o “coyoteros”.

bilaterales, cuyo fin sea el ordenamiento de los flujos migratorios, la protección de los derechos humanos de los emigrantes y el combate y sanción al tráfico ilegal de personas o “coyoterismo”.²⁹⁶ Asimismo, es necesario recordar que todas estas iniciativas deben realizarse con cada uno de los países europeos por separado, pues el marco jurídico de la Unión no otorga la facultad de conversar ni negociar acuerdos sobre temas migratorios a la UE como tal.²⁹⁷

En esta línea de ideas, el Gobierno ecuatoriano negoció y firmó con el Reino de España, el 29 de mayo de 2001, el Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. Este Acuerdo cumple con las siguientes expectativas de los inmigrantes ecuatorianos en España:

- La concordancia entre ambos países con que el fenómeno migratorio es enriquecedor socialmente para ambos pueblos y que, a través suyo, se puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología.
- El establecimiento de las normas de legalización para los ecuatorianos que habían ingresado en condiciones irregulares con fecha anterior al 23 de enero de 2001.
- La regulación ordenada y coordinada de los flujos migratorios desde el Ecuador a España. Para ello, se establecerá una Oficina de Selección de Migrantes, cuya finalidad será la de cotejar las ofertas de trabajo en España con la demanda del mismo que exista en el Ecuador. Con ello, los trabajadores podrán viajar de manera clara y regular, sin estar a merced de los traficantes de personas ni de los estafadores, tramitadores ni usureros.²⁹⁸

²⁹⁵ Vintimilla, Jaime; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001

²⁹⁶ En este sentido, el H. Congreso Nacional aprobó la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de 1990.

²⁹⁷ Cfr. Borschardt, Klaus-Dieter; Op. cit.; p31. Véase también el Título IV, “Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas”, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o el Título VI, “Cooperación policial y judicial en materia penal” del Tratado de la Unión Europea. Ambos conforman actualmente los fundamentos jurídicos de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia al interior del andamiaje normativo y legal de la UE, cuya finalidad es la obtención de un espacio de libre circulación de personas entre las fronteras de los países que la conforman. Mayor información de la política de la Unión Europea al respecto puede ser obtenida del siguiente sitio de internet: www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000e.htm#e11

²⁹⁸ Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia”; 2001

- La garantía del reconocimiento de los derechos laborales de los inmigrantes en iguales condiciones que a los nativos de los respectivos países.
- El establecimiento de programas encaminados al retorno de los emigrantes ecuatorianos.

De igual manera, se están llevando adelante conversaciones con el Gobierno de Italia, con la finalidad de suscribirse en el futuro un acuerdo bilateral de flujos migratorios que procurará contemplar iniciativas de inserción en la sociedad italiana de los inmigrantes ecuatorianos en condición regular, la legalización de los ecuatorianos que se encuentran en condiciones de irregularidad, y el establecimiento de ingresos migratorios anuales de ecuatorianos en categorías específicas.²⁹⁹

En la solución de las distintas problemáticas que surgen alrededor de este aspecto, es importante que el Estado convoque a otros protagonistas (sociedad civil, empresas, organismos internacionales, etc) para involucrarlos en este rediseño político sustancial, pues el fenómeno migratorio, al afectar a las esferas económica, social, cultural y política del Ecuador, adquiere connotaciones de tipo transversal. De esta forma, las diversas maneras de afrontar el tema no estarían únicamente en manos del Estado, sino también en las de los demás grupos de la sociedad ecuatoriana, con lo cual tendrían una importante y enriquecedora participación al igual que responsabilidades correspondientes.³⁰⁰

Otro aspecto de fundamental trascendencia en la Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE, es la colaboración que debe existir para erradicar el tráfico ilegal de personas, conocido en el Ecuador como “coyoterismo”. Este delito internacional posee enormes redes transfronterizas que actúan, tanto en el país de origen, como en el de recepción de los migrantes, sin olvidar a aquellos lugares que se constituyen en sitios de tránsito antes de darse el salto definitivo al destino final. Asimismo, existen una serie de delitos conexos, como la estafa, la usura, la suplantación de identidades o la falsificación de documentos de las cuales se aprovechan ecuatorianos y extranjeros. En

²⁹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; Boletín de Prensa No. 269 de octubre 25 de 2001

³⁰⁰ Vintimilla, Jaime; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001; Vale la pena resalta que esta ha sido la base de acción para la elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, cuyo Primer Documento Oficial, es producto de los

ese sentido, si es del interés ecuatoriano el proteger a los sus ciudadanos de los peligros y riesgos que conlleva el “coyoterismo”, y si lo es del europeo el mermar y controlar los flujos migratorios que ingresan a sus territorios de manera irregular, el Ecuador debe proponer a los europeos una mayor colaboración y asistencia técnica, logística, policial y financiera de su parte, a fin de que tales delitos sean eliminados. De la misma manera, el Gobierno ecuatoriano debe demostrar la voluntad y el interés por perseguir este delito de manera efectiva, a fin de que los países receptores de migrantes como los europeos no tomen medidas restrictivas para la movilización de los ciudadanos ecuatorianos, tal como la exigencia de visas de ingreso, requisito que en la actualidad no existe para los ecuatorianos que deseen ingresar a Europa.³⁰¹ De esta manera, si el Ecuador exige de la comunidad internacional una actitud abierta y comprensiva en torno al tema en cuestión, así también el Gobierno nacional debe actuar de modo frontal en el propósito de combatir un delito que afecta al conjunto de la comunidad internacional.

La emigración irregular provoca una serie de consecuencias perjudiciales para los emigrantes y sus familias, pues genera estigmatizaciones en estas personas, además de beneficiar únicamente a los traficantes. Por lo tanto, este problema merece una atención y un tratamiento integral por parte de la comunidad internacional, y, en este contexto, el Ecuador debe trazar ciertos objetivos para su Agenda de Política Exterior con la comunidad internacional y con los países de la UE. No hay que perder la perspectiva de que los intereses empresariales se contraponen a los de los trabajadores. Al estar muchos de estos últimos en condiciones migratorias irregulares en España o Italia, sus derechos laborales podrían ser desconocidos, ya que ellos carecen de la posibilidad jurídica de reclamar. Y en aras de mayores índices de rentabilidad y competitividad, los trabajadores extracomunitarios irregulares implican menores costos, derechos y capacidad de denuncia, lo cual permite que ellos sean, a su vez, más exigidos.³⁰² (Cancillería, 2001) Esta situación abre mayor espacio al tráfico ilegal de personas.

Asimismo, la protección de los derechos fundamentales y laborales de los migrantes ecuatorianos en los países receptores debe ser otro tema contemplado en la Agenda de

comentarios, observaciones y sugerencias proporcionados por cientos de entidades estatales y de la sociedad civil.

³⁰¹ Carrión, Leonardo; entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001

³⁰² Manzanillas, Juan Carlos; entrevista al Representante de la Asociación de Migrantes Hispano-Ecuatoriana “Rumiñahui”, realizada el 4 de enero de 2001

Política Exterior del Ecuador con la UE. En ese sentido, son las Embajadas y, especialmente, los Consulados, los que deben permanecer pendientes de la situación de los ecuatorianos en el exterior, sea que se encuentren en condiciones regulares o irregulares. En ese sentido, el Ecuador debe enfatizar que sus emigrantes tienen el derecho a una vida digna, y que ello se encuentra amparado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales.

El tratamiento adecuado a las remesas de los migrantes debe ser un asunto a tratarse con los países europeos receptores, de tal forma que éstas no encuentren barreras de ninguna índole y que tampoco usufructúen desproporcionadamente de ellas las empresas encargadas de los correspondientes envíos. En este sentido, el Estado ecuatoriano, a través de sus Embajadas y Consulados en territorio europeo, debe estar en capacidad de asesorar a los ecuatorianos respecto de los medios adecuados para realizar sus transacciones. De otro lado, el dinero de las remesas de los inmigrantes ecuatorianos en Europa debe canalizarse productivamente, de tal forma que se genere ahorro e inversión para que, a su vez, tales montos se destinen a la ejecución de programas de desarrollo y a la constitución de micro y medianas empresas en las comunidades de origen de migrantes.³⁰³

De la misma manera debe ocupar un espacio central para el país la planificación respecto al retorno de los emigrantes. De esta forma, se debe desarrollar planes de reinserción social y de políticas laborales que se enmarquen exclusivamente en estos asuntos. Además, gran parte de estos procesos de retorno van a requerir de grandes movimientos de recursos para financiar traslados y programas de reinserción en la vida social del Ecuador.³⁰⁴ En esta línea de ideas, a los países europeos les interesa que se realicen programas de reinserción de los migrantes, y en esa medida ellos podrían apoyar tales iniciativas.³⁰⁵ Y para el Ecuador el contingente de los migrantes es de utilidad enorme, por los conocimientos adquiridos y los recursos frescos a ser invertidos.

³⁰³ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores; "Primer Documento oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior"; 2001

³⁰⁴ Carrión, Leonardo; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001

³⁰⁵ Carrión, Leonardo; entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001

Finalmente, ante el objetivo del Gobierno ecuatoriano de ordenar y controlar sus flujos emigratorios con los países receptores,³⁰⁶ el mecanismo de presión utilizado por el Gobierno nacional fue el énfasis en la situación y en las consecuencias que se podrían derivar de la ascendente cifra de inmigrantes ecuatorianos que arribaban a tierras europeas, en particular a España. Esta cuestión se volvió trascendental para las relaciones con esta nación. De este modo, el carácter creciente e insoslayable del fenómeno, el cual desbordaba las capacidades de control de los Gobiernos europeos y ecuatoriano, exhortó a ambas partes a negociar un Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios de Ecuatorianos hacia España, con las finalidades principales de regularizar la situación de los inmigrantes ecuatorianos en este país europeo y establecer cupos de trabajo. Una estrategia similar se pretende entablar con Italia, puesto que el asunto en cuestión escapa también de su capacidad de control y administración, ante lo cual se vislumbra como una solución la negociación de acuerdos de ordenamiento de los flujos migratorios. Con ello se logra revestir de un tratamiento formal al asunto, menguar la incidencia del tráfico internacional de personas y establecer reglas claras del juego para quienes deseen inmigrar a estos países.

3) LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La cooperación para el desarrollo que proviene de los países más avanzados, es, sin duda alguna, una de sus herramientas de política exterior. Si bien ella está dirigida a la solución de los problemas que presentan los menos desarrollados, asimismo ella tiene como objetivo la conquista de un sistema internacional más seguro y estable, que guarde coherencia con los principios de los países donantes.³⁰⁷ Para el caso de la UE, la

³⁰⁶ Véase, Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia”; 2001. Aquí expresamente se dice lo siguiente: “es importante enfatizar que el Gobierno Nacional no promueve ni auspicia la migración de ciudadanos ecuatorianos al exterior, pero dado que la migración es un hecho objetivo, que no se puede soslayar, y siendo un derecho constitucional que se debe respetar, se ha procurado buscar Acuerdos o procedimientos con otros países, a fin de que esta migración sea realizada en forma legal, reglamentaria, libre del tráfico de personas, usuarios, coyotes y empresarios inescrupulosos que esclavizan al migrante ilegal.”

³⁰⁷ Cfr. Puccio, Osvaldo; Conferencia titulada: “La Cooperación Internacional en el contexto mundial: evolución, tendencias y políticas de cooperación”; Quito, septiembre de 2001; a manera de ilustración, el señor Puccio sostiene que la cooperación para el desarrollo entre los países debe ser considerada como otra manera de construir una integración entre las naciones. Si bien en ella se da un proceso de otorgar y recibir, a la final ambos países entregan algo, pues esta relación se da en circunstancias de intereses comunes. En otras palabras, la cooperación al desarrollo ocurre cuando los auténticos anhelos de los países menos desarrollados por superar situaciones de marginación se conjugan con los intereses de las

cooperación para el desarrollo que ella canaliza de distintas formas hacia el Ecuador, tiende a cubrir aspectos que ayudan a mantener, proteger y esparcir los principios y valores comunes “europeos”, los cuales, según las Declaraciones y Convenios comunes, también son compartidos por el Ecuador. De esta manera, los “principios y valores europeos” se ven reflejados en los cuatros campos de acción que esta cooperación intenta cubrir: la lucha contra la pobreza, el apoyo a las instituciones y fortalecimiento del Estado de Derecho, la protección al medio ambiente, y la cooperación económica, principalmente en lo referente a transferencia de tecnología y formación profesional y promoción comercial.³⁰⁸ No obstante, más allá de cualquier interés subyacente por parte de la UE, estos campos de acción resultan ser de prioridad suprema para el país, razón que le compele a aprovechar y a no desperdiciar la oportunidad que representa la cooperación europea para el desarrollo.³⁰⁹

Cuando se habla de cooperación para el desarrollo, no se habla de una relación interestatal, sino de aquella que trasciende este ámbito hasta alcanzar a los distintos grupos humanos de la sociedad civil. Bajo esta óptica, se dice que la cooperación para el desarrollo se vuelve también un agente al servicio de la democracia y la paz.³¹⁰ Así, ella se constituye en una herramienta de vinculación propia de los tiempos actuales, y favorable para los países menos desarrollados al circunscribirse en un marco de principios de asociación y de protección democráticas. De este modo, la cooperación para el desarrollo, al atacar determinadas necesidades de los países, abre las puertas para la búsqueda de metas y valores comunes de carácter internacional.

El Ecuador es un país plenamente interesado en conseguir recursos provenientes de la cooperación internacional. Así también hay regiones y países dispuestos a brindar tal cooperación en aras de construir un mundo en armonía, sobre la base de ciertos valores y principios compartidos. En ese sentido, hay personas que argumentan la necesidad de

naciones desarrollados por alcanzar un entorno internacional más seguro y estable, sobre la base de ciertos principios y valores ampliamente reconocidos. En este sentido, afirma, la cooperación adquiere connotaciones políticas y, por ende, se convierte en un instrumento de Política Exterior que actúa, a partir de voluntades consensuadas, entre espacios y valores comunes.

³⁰⁸ Comisión Europea; documento No. IB/1036/98-ES, “Orientaciones Plurianuales Indicativas (OPIN); Bruselas, 1998

³⁰⁹ Cfr. Arenas, Gonzalo; Conferencia titulada: “Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE”; septiembre de 2001; el señor Arenas hace énfasis en esta oportunidad al resaltar que la UE es el primer donante de cooperación no reembolsable del mundo, con montos que, durante el periodo 1993-2000, equivalieron a proporciones superiores al 60% del total mundial en estos rubros.

³¹⁰ Puccio, Osvaldo; Op.cit.

incluir este tema como un asunto primordial en la Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE, pues la captación de estos recursos puede ayudar de manera enorme en la solución de muchos de los problemas económicos y sociales que sufre el Ecuador.³¹¹ (Rosero, 2001:48) De esta forma, la cooperación se transforma en una oportunidad única y, consecuentemente, en una herramienta indispensable para el Ecuador, motivo por el cual es muy importante que oriente su política exterior hacia la captación de estos recursos.

La cooperación europea al desarrollo es trascendental para la Agenda de Política Exterior del Ecuador por las razones a enumerarse a continuación. En primer lugar, más allá de que la UE sea el primer donante para el desarrollo en el mundo, es la región que de manera constante y creciente, más fondos ha canalizado hacia Latinoamérica durante los últimos 15 años. De esta manera, si para el período 85-89 sus montos representaron el 40% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por AL, para el período 95-99 tales montos habían ascendido al 57% de este total. La importancia del rol europeo en esta materia se ve resaltada aún más por la disminución de la cooperación norteamericana hacia LA, la cual decreció dramáticamente del 41% entre 1985 y 1989, al 12,3% entre 1995 y 1997. Asimismo, los montos de la UE superan ampliamente a los japoneses, los cuales alcanzaron el 27,7% para el último período referido.³¹² De igual forma, la ayuda europea supera a la de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en casi tres veces su monto durante el período comprendido entre los años 1994 y 1998.³¹³ Para el caso ecuatoriano estos recursos fueron distribuidos, durante los 90, de la siguiente forma: el 15,8% a través de la Comisión Europea, el 79,72% a través de los países miembros de la UE, y el 4.42% a través de las ONGs europeas.³¹⁴

Un segundo factor que subraya la importancia de la cooperación al desarrollo de la UE para el Ecuador lo constituyen sus propósitos, los cuales se enmarcan también dentro del objetivo del Ecuador de superar el subdesarrollo. De esta forma, la UE persigue, a través de sus donaciones, el desarrollo económico y social duradero para los países menos avanzados, a través del fortalecimiento de sus instituciones como actores

³¹¹ Dueñas, Ruth María; Documento Base de Discusión; Taller Ecuador-UE; Anexo

³¹² Rosero, María Gabriela; "La Cooperación de la Comisión Europea en el Sector Rural Ecuatoriano (1991-1999); Disertación de Grado; Quito, 2001; p48

³¹³ Ibid.; p49

³¹⁴ Ibid.; p59-60

fundamentales para este desarrollo.³¹⁵ Así también, la UE está interesada en la inserción de los países menos desarrollados en la economía internacional; la disminución de la pobreza; la consolidación de la Democracia y el Estado de Derechos como sustentos para la cooperación; y, el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales del ser humano.³¹⁶ Más concretamente, la UE intenta lograr un desarrollo armonioso del comercio de estos países; fortalecer los mecanismos de integración y cooperación regional como una forma de difundir su proyecto político y su visión de Europa en otras latitudes; impulsar la reactivación del sector rural; reforzar las capacidades institucionales; y, apoyar a las políticas de carácter macro que se generen al interior de las naciones en vías de desarrollo. Es necesario referirse a dos aspectos transversales a los asuntos descritos, y sobre los cuales se debe poner mucha atención: las cuestiones de género y la conservación ambiental.³¹⁷

Un tercer aspecto que añade importancia a la cooperación europea para el Ecuador, es el marco institucional que se ha creado alrededor de ella, el cual reviste de mayor formalidad, certidumbre y confianza al proceso. Ello demuestra la voluntad y el interés de ambas partes por colaborar y trabajar en áreas de extrema sensibilidad y relevancia para el Ecuador y su realidad económica y social.³¹⁸

Un cuarto aspecto a ser enfatizado es que la cooperación europea para el desarrollo es de índole no reembolsable, lo que permite la realización de programas de largo alcance y la colaboración entre el sector público y el privado.

Finalmente, es preciso realzar que la cooperación de la UE ataca un aspecto neurálgico de la sociedad ecuatoriana, como es el desarrollo y la potenciación de las capacidades sociales e individuales de los ciudadanos ecuatorianos. En ese sentido, resulta de enorme beneficio para un país como el Ecuador que los mecanismos de cooperación

³¹⁵ Arenas, Gonzalo; Op. cit.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ En este sentido, el marco institucional se conforma por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 entre la CAN y la UE; el Convenio – Marco relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica de la Cooperación Económica en la República de Ecuador en Virtud del Reglamento “ALA” de junio de 2001; el Memorandum de Entendimiento entre la UE y el Ecuador relativo a las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Práctica de las Cooperación Comunitaria de junio de 2001; el SGP Andino; los distintos programas europeos enmarcados en la así denominada Cooperación Horizontal, como Alfa, Al Ure, Al Invest, Urbal y Atlas.

3.1) La Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE en materia de cooperación

Resultan evidentes los beneficios que para un país en las condiciones económicas, políticas y sociales como las del Ecuador, la cooperación internacional trae. De esta manera el Ecuador debe aprender a aprovechar este tipo de oportunidades, pues sus circunstancias no le permiten darse el lujo de desperdiciarlas. Y, ante todo, es necesario reconocer que la cooperación, más allá que desde una perspectiva teórica y moral sea vista como un imperativo para los países donantes, en el plano de la práctica, depende única y exclusivamente de la voluntad de tales naciones para que se concreten. En este sentido, la cooperación no es una obligación. Al no ser una obligación, sino un acto en el cual se manifiesta la voluntad de determinadas naciones de colaborar, el país está en la obligación de darle un tratamiento adecuado y eficiente, de tal forma que no esté sujeta a malos manejos, despilfarros, robos o estafas, ni que sea empleada en proyectos estériles e inútiles.³¹⁹

De igual manera, la Agenda de Política Exterior del Ecuador debe prever que la situación económica y, sobretudo, política, tiene que ser estable a fin de que las condiciones internas del país atraigan fondos provenientes de la cooperación europea. La cooperación internacional no viene cuando existen síntomas de inestabilidad, por el temor producido entre los donantes de que los proyectos escogidos no culminen como estaba planificado, o porque no hay recursos que sirvan de contraparte a dichos proyectos. Prueba de ello es que a partir del año de 1998, la cooperación no reembolsable decreció en un 48% con relación a años pasados.³²⁰

Asimismo, partiendo del hecho de que gran parte de estos montos se destinan al pago de estudios y expertos, la Agenda del Ecuador debe prever la necesidad de planificar y desarrollar más proyectos de índole social destinados al desarrollo del campo, a la

³¹⁹ Salazar, Juan; Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea; abril de 2001

³²⁰ Ibid. Recuérdese que desde 1998 el país vivió una de las épocas más turbulentas de su historia, que se caracterizó por altas fluctuaciones cambiarias, feriados bancarios, moratoria para el pago de la deuda y la caída del Presidente Mahuad.

dotación de infraestructura y servicios básicos de la población, a la educación y capacitación profesional de la gente, al desarrollo de destrezas laborales, al fomento de micro y medianas empresas y a la transferencia de tecnología verde, aprovechando la preocupación que la UE demuestra al respecto, para que, de esta manera, se ayude a menguar los problemas económicos y sociales que se vive a diario en las comunidades ecuatorianas.³²¹

El Ecuador –Gobierno, Entidades Autónomas, Fundaciones, ONGs, etc- debe aprender también a vender sus proyectos, de tal forma que la consecución de objetivos como la generación de trabajo, la reactivación del sector industrial, la capacitación profesional, la conservación de zonas naturales puedan cumplirse con mayor eficiencia. En este contexto, el Gobierno ecuatoriano tiene que determinar cuáles son las prioridades que requieren mayor atención de la cooperación, de tal forma que el esfuerzo y los recursos que se empleen en la tarea de conseguir dicha cooperación, no se desperdicien. Sin embargo, los sucesos ocurridos durante los últimos años en el Ecuador han traído a escena nuevos temas que también claman por recursos provenientes de la cooperación, como las cuestiones indígenas, de la niñez y la juventud, la situación de los migrantes y los desastres naturales.³²²

La Agenda de Política Exterior del Ecuador con la UE, tiene que considerar la apertura que esta región ha mostrado ante las iniciativas de intercambiar deuda externa por desarrollo. De esta forma, el Ecuador debe intentar negociar con los países de la Unión, el canje de su deuda por proyectos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos que más lo necesitan, aspiración que empata con los principios y valores europeos de democracia, justicia y equidad social. En este sentido, la cooperación que se canalice hacia el país puede incidir directamente en el decremento de los flujos migratorios hacia estos países, siempre y cuando parte de dicha cooperación se dirija hacia las zonas del Ecuador que generan mayor cantidad de emigrantes. El fenómeno de la migración, al estar estrechamente vinculado con la realidad económica y social del país, puede menguar si se destinan montos para el desarrollo de las comunidades de origen de la migración ecuatoriana.

³²¹ Ibid.

³²² Ibid.

La Agenda de Política Exterior del Ecuador hacia la UE en materia de cooperación, debe dar preponderancia a la transferencia de tecnología, factor que se vuelve imprescindible dentro de cualquier iniciativa destinada a la salida del subdesarrollo, el aumento de la competitividad internacional y la inserción en la economía y el comercio mundiales. Para ello, se debe incentivar el intercambio de profesionales ecuatorianos con otros de distintas naciones, a fin de que, a su retorno, pongan en práctica y transmitan los conocimientos adquiridos en el exterior. Asimismo, el Gobierno ecuatoriano, a través de esta cooperación, debe impulsar la generación de proyectos de investigación científica y social, basados sobre la realidad propia del país, en beneficio de la comunidad ecuatoriana.³²³

Para el Ecuador existe una gama de ámbitos muy amplia que requiere de los recursos que pudieran provenir de la UE. Así, por ejemplo, se puede nombrar a los intercambios culturales y científicos, orientados al mejoramiento de las destrezas, habilidades y conocimientos que los artistas y profesionales ecuatorianos; a la capacitación empresarial en cuestiones relacionadas con eficiencia productiva, implantación y desarrollo tecnológico; al desarrollo de capacidades de negociación; al incremento de la calidad de la educación, tanto en escuelas y colegios, como en universidades y escuelas politécnicas; al apoyo a las iniciativas relacionadas con el ámbito investigativo a todo nivel; al fortalecimiento de los gobiernos locales; al fomento de programas encaminados hacia el resaltamiento de la identidad y las manifestaciones culturales de los ecuatorianos; y, al impulso y desarrollo de planes turísticos de diversa índole –cultural, ecológico, médico, de negocios, etc-.

Es muy importante que el Ecuador haga énfasis en que la cooperación internacional para el desarrollo no debe procurar un alivio pasajero a los problemas que sufre, pues ella se constituye en una alternativa para su crisis actual, y, en consecuencia, tiene que responder a una interpretación integral de su realidad y sus necesidades. En ese sentido, deben forjarse marcos referentes para los oferentes y para las entidades locales involucradas en el tema.³²⁴

³²³ Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea, abril de 2001, Anexo

³²⁴ Rosero, María Gabriela; Op. cit.; p52

Finalmente, si una prioridad nacional es la cooperación para el desarrollo,³²⁵ los mecanismos de presión para tales propósitos están directamente relacionados con los intereses prioritarios de la UE respecto al Ecuador y a la región en general. En ese sentido, el Ecuador está en capacidad de ejercer presión únicamente en los asuntos del interés de la UE, mas no en los del suyo propio. Una primera fuente de presión constituye el combate a la droga, que el Ecuador comparte pero no está en capacidad de afrontarla independientemente. El SGP Andino y los fondos de cooperación para el desarrollo de la zona norte, se constituyen en los medios desplegados por los europeos para colaborar con el Ecuador en su lucha contra este mal. Otra fuente de presión es el cuidado y conservación de las zonas naturales del Ecuador, cuyos recursos el Ecuador está dispuesto a preservar, pero, considerando que, por carecer de los recursos imprescindibles para ello, los costos de oportunidad que se derivan de esta decisión no pueden ser asumidos exclusivamente por el país, requiere de la cooperación y la asistencia internacional para una tarea que es del interés europeo y mundial.³²⁶

³²⁵ Véase, **Informe a la Nación 1998-1999**, Tomo I, Presentación

³²⁶ Véase, el Comercio, viernes 14 de diciembre de 2001. Si bien la designación de la reserva marina de Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad pudo darse gracias al acuerdo entre ecologistas y pesqueros, estos últimos condicionaron dicho acuerdo a que se considere que una designación de esta naturaleza no implicaba la cesión de soberanía ni del derecho al desarrollo del Ecuador