

La actualidad

- 113 ¿Una nueva situación en Haití?
CARLOS DORE CABRAL
- 122 Las relaciones bilaterales España-Ecuador:
situación actual y perspectivas de futuro
CAROLA GARCÍA-CALVO

¿Una nueva situación en Haití?

CARLOS DORE CABRAL

Secretario de Estado, Director de Información, Análisis y Programación Estratégica de la República Dominicana.

RESUMEN

Sorprende la situación política que se ha creado en Haití desde que se celebraron las elecciones del pasado 7 de febrero. El triunfo de René Préval —sin que eso implique necesariamente preferencias en relación con los candidatos— hay que verlo como uno de los elementos que provocan la sensación de cambio en Haití. Ésta se caracteriza por una mayor estabilidad, en todos los sentidos: hay más orden, más seguridad, más participación, más esperanza... Y comienza a sentirse, aunque tenuemente, la posibilidad de que este inesperado instante sea el inicio de un proceso que conduzca a que su estado socioeconómico y político deje de ser excepcionalmente negativo.

Palabras clave: Elecciones en Haití; estabilidad; democracia representativa; seguridad; tranquilidad estable.

ABSTRACT

It surprises the political situation that has been created in Haiti after the elections of the past 7 of February. The René Préval's triumph —without implies preferences in relation to the candidates— represents one of the elements that cause the sensation of change in Haiti. This is characterized by more stability, in all senses: there is more order, more security, more participation, more hope... And it begins to feel, although tenuously, the possibility that this unexpected moment is the beginning of a process that leads to a better socioeconomic and political situation.

Key words: Elections in Haiti; stability; representative democracy; security; stable tranquillity.

Sorprende la situación política que se ha creado en Haití desde que se celebraron las elecciones del pasado 7 de febrero. Ésta se caracteriza por una mayor estabilidad, en todos los sentidos: hay más orden, menos caos, más seguridad, menos terror, más participación, menos indiferencia, más esperanza, menos desaliento... Y comienza a sentirse, aunque tenuemente, la posibilidad de que este inesperado instante sea el inicio de un proceso que conduzca a que su estado socioeconómico y político deje de ser excepcionalmente negativo.

Sorprende, por lo que ha sido la historia mas reciente de Haití y sorprende, por lo que eran los hechos relacionados con su presente coyuntura política, en especial con el proceso electoral mismo.

Desde 1986, en que salio de la dictadura depredadora¹ y criminal de los Duvalier, se ha movido en bajas, de crisis política en crisis política y en paralizaciones —salpicadas de agudos retrocesos—, en los órdenes económico y social. En los 20 años que precedieron a estas ultimas elecciones de 2006 —que son los mismos en que, en el resto de América Latina y el Caribe, se restablece y fortalece la democracia representativa—, en ese país, el nacimiento de esa forma de gobierno fue impedido por golpes de estado, en 1987, 1988 y 1991 o por procesos electorales fraudulentos, en 1995, 1997, 1999 y 2001². Junto a esto, sus desastrosas condiciones materiales de vida y de trabajo pueden entenderse apelando solamente al indicador de desarrollo social del PNUD (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas): En 1998, ocupaba en esos informes la posición 157; en 1999, la 150; en 2000, la 134 y, después de ese año, comienza a caer y, en 2004, baja a la 150 y, en 2005, a la 153³. En fin, la que sigue es la forma normal de definir la situación de la parte oeste de la Isla de Quisqueya:

«La violencia, la polarización política y social, el colapso económico y la falta de los recursos más básicos sólo son algunos de los sombríos enunciados con los que es posible describir la realidad haitiana»⁴.

Los hechos que tenían lugar alrededor de los afanes internacionales y nacionales, para que se celebraran las elecciones, con que se entendía que se restablecería el orden democrático y se recuperaría la soberanía, no eran nada alentadores y, por el contrario, daban a entender que era difícil que esos comicios se realizaran y que, de ha-

cerse, su celebración misma podía ser una prueba más de las dificultades existentes para llevar a ese país por los caminos que transita el resto del subcontinente latinoamericano y caribeño, y que, aun celebrándose los escrutinios, éstos no contribuirían a cambiar el curso que traía esa nación desde hace dos décadas.

El hecho clave y más convincente, en el sentido predicho, era las sistemáticas posposiciones de la celebración de esas elecciones; posposiciones que tuvieron lugar el 13 de noviembre, el 20 de noviembre y el 11 de diciembre de 2005 y el 8 de enero de 2006 y, en esa última ocasión, un cable de la agencia EFE, fechado el 31 de diciembre de 2005 en Puerto Príncipe, decía que el CEP (Consejo Electoral Provisional) de Haití «suspendió ayer las elecciones presidenciales del próximo 8 de enero y se declaró incapaz de fijar una nueva fecha para su celebración. ‘No hay una fecha realista para las elecciones’ declaró a EFE el consejero del CEP, Patrick Fequiére, quien participó ayer en una reunión con todos los partidos políticos haitianos, en la que se decidió desconvocar, por cuarta vez este año, las elecciones».⁵

Sólo un mes después de la fecha pospuesta, se celebraban las elecciones y, desde que las urnas fueron abiertas, comenzó a sentirse un aire de cambio en todo Haití. Una de las grandes aprehensiones con respecto a este proceso —la posibilidad de una abstención sin precedentes en los procesos electorales haitianos— se despejó de inmediato, pues, según informo a *BBC Mundo* la miembro del CPE, Josepha Gauthier, de los 3 millones y medio de personas inscritas en el padrón electoral, votaron más del 75 por ciento y el CPE aseguró que el 80 por ciento de los electores había participado en ese proceso.⁶

Si se recuerda que en las elecciones anteriores, en noviembre de 2000, en que fue electo por segunda vez Jean Bertrand Aristide, sólo votó el 5 por ciento de los inscriptos en el padrón electoral, ese altísimo nivel de participación, en el último proceso comicial, sugiere una recuperación del entusiasmo y de la creencia populares de que ese evento era una oportunidad para modificar su situación. El único precedente de esa cantidad de votantes en la historia de las elecciones de Haití, fue el 75 por ciento que se contó en las elecciones de diciembre de 1990, en que Aristide fue electo por primera

vez, y aquel era un momento caracterizado por el entusiasmo y la esperanza en una transformación de una realidad ancestralmente negativa.⁷

Otra de las grandes aprehensiones, con relación a ese proceso electoral —que no hubiese ganador en primera vuelta—, también se despejó prontamente, en cosa de sólo una semana. Los primeros resultados, ofrecidos por el CPE, otorgaron al candidato René Préval el 61 por ciento de los votos. Después de escutar y validar el aproximadamente 31 por ciento de los votos emitidos, la misma institución dio a ese candidato como ganador, con el 65.1 por ciento de los votos. Luego de esto, se creó una mini crisis que dio lugar a la suspensión del conteo de los votos, pero el 14 de febrero, después de serios disturbios que implicaron la desaparición de urnas con votos atribuibles a Préval y protestas por parte de los seguidores de este candidato, dirigidas a aclarar la situación, el Consejo reanudó el proceso de revisión de los sufragios, que dieron a Préval como ganador, con el 51.2 por ciento de los votos⁸.

Con ese apoyo masivo de la población al candidato René Préval, se limitaron las posibilidades de que se crearan dificultades alrededor de las elecciones para Presidente de la República. Se eligió uno en el lapso más corto y, de esa forma, se cerró la posibilidad de ese proceso de segunda vuelta en que siempre pueden pasar tantas «cosas» y más en un país sumido en un especial caos social y político. Ese respaldo masivo inmediato a un candidato, tiene las ventajas de que, aparentemente, la mayoría de la población está de acuerdo en lo que quiere y el país cuenta con un presidente con soporte suficiente para actuar sin dificultades por el lado de las masas.

El triunfo de René Préval —sin que eso implique necesariamente preferencias en relación con los candidatos— hay que verlo también como uno de los elementos que provocan la sensación de cambio en Haití. En una situación tan deprimida en todos los sentidos, como la haitiana, él era la oferta que representaba lo que más anhela en este momento la población: tranquilidad estable, el milagro (en el caso de Haití) de que se inicie un proceso y que, a su vez, llegue a su fin; pues era de todos los candidatos (y de todos los haitianos), el único que había sido presidente y había terminado su periodo y entregado el mando a su sucesor.

Los otros candidatos que se consideraban (y se les consideraba) con posibilidades de triunfo, al menos si se iba a una segunda vuelta, eran Charles Henri Baker, un acaudalado propietario de fábricas de ropa, que no tenía ningún tipo de vinculación aveniente con las mayorías, y Leslie Manigat, que sí es cierto que había logrado una especie de transformación en su perfil y estilo políticos, que lo acercó y, prácticamente, lo convirtió en el candidato de las clases medias progresistas, no dejaba de ser, para las mayorías, el ganador en unas elecciones organizadas por los militares y en las que cuatro de los candidatos se retiraron, denunciando las múltiples irregularidades que había en las mismas y que, para colmo, sólo duro en el gobierno cinco meses, pues fue derrocado por los mismos militares que habían facilitado su ascenso.⁹ Si así era la oferta de candidatos, la decisión de las mayorías por René Préval «se hizo fácil», como canta Rubén Blades en su clásica salsa «Pedro Navaja»¹⁰.

Los pasos dados por el candidato ganador, con posterioridad a su triunfo, parece que también contribuyen a esa suerte de esperanza que renace en Haití, desde el instante en que se iniciaron los comicios del pasado 7 de febrero. La decisión de hacer su primer viaje, como presidente electo, a su vecina la República Dominicana aparentemente fue un gran acierto, por lo mucho que significa para ambas poblaciones las buenas relaciones entre los gobiernos de sus países. Esa fue la forma más rápida y efectiva de desagrar al Presidente Leonel Fernández por los actos escenificados en su contra, en su reciente visita a Puerto Príncipe. Además, logró que, de inmediato, se estableciera una agenda de trabajo entre ambos países, que incluía los temas de la migración y el comercio, que son dos temas claves para el desenvolvimiento de la vida de sus conciudadanos, al menos para aquellos que residen en el territorio haitiano, que son todavía la mayoría de los nacionales de ese país.¹¹ Después de ese viaje, se vio reforzada la imagen de que es cierta la decisión de los gobiernos de los dos países de mejorar y fortalecer sus relaciones bilaterales, lo cual, en el caso de los presidentes Préval y Fernández, está mucho más asegurado por el hecho de que ambos coincidieron antes en los gobiernos de sus países, en el momento en que, precisamente, más se ha avanzado en términos de acuerdos y realizaciones en la historia de las relaciones dominico-haitianas.

América del Sur, como segundo destino del presidente electo, fue posiblemente otro acierto que reforzó la creencia de las posibilida-

des de cambios. Con ese paso, Préval está diciendo que Haití es parte del sub-continente latinoamericano y caribeño, y que debe, como parte de ese conglomerado, enfrentar sus dificultades y moverse internacionalmente. Hasta ahora, dadas sus propias políticas y preferencias, se le veía más vinculado a Europa, en especial a Francia, y a Canadá, con lo cual, probablemente, perdía algunas ventajas que podría obtener de vincularse más estrechamente al continente y a la región a la cual pertenece geográficamente y no a otros países, que lo tienen en cuenta por razones históricas o por simples políticas coyunturales o especiales.

En ese viaje a América del Sur, hizo otra cosa que quizás contribuya asimismo con estimular la esperanza de su población. De alguna manera, se adhirió a la idea de que los esfuerzos por sacar a Haití del profundo hoyo socioeconómico y político en que se encuentra y colocarla al nivel del conjunto de países de Centroamérica y el Caribe, que es su específica región, es también responsabilidad de la comunidad internacional ¹².

No toda la situación haitiana, relacionada con el proceso electoral recién celebrado, está tan despejada como se ha querido destacar hasta ahora. En relación con el proceso electoral, en éste también se enfrentan dificultades, que pueden hacer que las cosas no se desarrollen en el sentido de las esperanzas de que cambien para bien.

Una de esas dificultades es que las elecciones del pasado 7 de febrero, previstas para elegir el Presidente y los miembros del Parlamento, sólo pudieron cumplir su primer cometido y todavía se está pendiente de las elecciones parlamentarias. Y estas elecciones, que probablemente se celebren en abril, pueden colocar, o más bien, seguro colocarán al Presidente Préval en una situación en que no será tan fácil para él y su gobierno decidir qué hacer y hacerlo. En estas elecciones, a diferencias de las presidenciales, Préval no puede ganar las mayorías; en ese ámbito del poder en Haití, la simpatía de la población está dividida entre cuatro o cinco partidos, que ya se sabe que serán los que controlarán el Parlamento.

O sea que, luego de las elecciones parlamentarias, todas las decisiones que adopte el gobierno, que ameriten pasar por el Congreso, serán sujetos de debates y negociaciones entre el Ejecutivo y un Par-

lamento opositor. Esta situación no es mala ni buena en si misma, su bondad o maldad para el proceso de rescate institucional, socioeconómico y político de Haití dependerá de la actitud que adopten ambas partes.¹³

Otra amenaza contra los cambios que se tiene la oportunidad de hacer en estos momentos, es Jean Bertrand Aristide, quien lo ha sido para todos los gobiernos que ha habido en Haití, después de la caída de la dinastía duvalierista, incluso para los suyos. Su fuerza es el gran influjo que ejerce sobre las masas haitianas, aunque existen ya varios indicios de que ésta no es igual a la que tuvo en la segunda parte de la década de 1980 y en la primera parte de la década de 1990. Los más significativos de esos indicios son que, en las últimas elecciones en que gana la presidencia, sólo participó el 5 por ciento de los votantes, contra el 75 por ciento que votó en las elecciones en que ganó por primera vez. Y que, en todo el proceso que condujo a su salida de Haití, sin terminar su segundo mandato —independientemente de cuál sea la verdadera historia interna del mismo—, no gozó del apoyo popular que tuvo en las crisis políticas anteriores en que se vio envuelto.

No obstante, Aristide es Aristide o por lo menos él lo cree. Por eso, el pasado 23 de febrero —a menos de dos semanas de la celebración de las elecciones y a menos de una de que René Préval fuese reconocido como ganador—, desde Johannesburgo, el ex sacerdote católico y ex presidente de la nación haitiana dijo: «(El voto a Préval) fue un voto para mí, por supuesto. La gente lo ha dicho claramente, la gente votó de la manera que lo hizo porque me querían de regreso»¹⁴. Mientras, en ese mismo momento, en el mundo, en países de Europa y de América, se congratulaba al pueblo haitiano por la demostración de civismo inesperado que fueron sus elecciones y a René Préval por su triunfo. Esas solas declaraciones, por su contenido y por su oportunidad, son una muestra fehaciente de los contratiempos que Aristide, dentro o fuera de Haití, puede crearle al proceso en marcha en su país.

Esas no son las únicas dificultades que tiene frente a sí la nueva situación, posible de crear y fortalecer en Haití. No. Hay otras de carácter político, como las relaciones entre el gobierno o el Estado y la sociedad civil, entendiéndose ésta como las numerosas organizaciones

de base que existen allí y las pocas ONG que, hasta ahora, se han formado: de carácter económico que no es sólo la conocida depresión de toda la economía haitiana, sino las dificultades que, por mucho tiempo, ha habido para un entendimiento entre los sectores económicos y sus gobiernos; social, que tienen que ver básicamente con lo que significa para cualquier gobierno lograr la gobernabilidad, la legitimidad de sus acciones, en un espacio donde más del 80 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza, donde sólo el 28 por ciento tiene acceso a la sanidad, donde únicamente el 46 por ciento puede usar agua potable y el 52.9 por ciento es analfabeta¹⁵.

Esta situación está en marcha y, a la fecha de escribir este artículo, no es dable decir más desde fuera de Haití sin entrar en la pura especulación.

NOTAS

1. Este concepto fue introducido y aplicado específicamente a Haití entre otros países por el profesor Peter B. Evans, «Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State,» *Sociological Forum*. 4(4):561-587 (December, 1989) Reprinted in *Comparative National Development: Society and Economy in the New Global Order*. A. Douglas Kincaid and Alejandro Portes (eds.) (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1994).
2. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano, Cuadernos de Estrategia 131, Ministerio de Defensa, 2005, Madrid.
3. «Indicadores de desarrollo humano» de 1998, 1999, 2000, 2004 y 2005.
4. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Ibidem.
5. Listin Diario, 1 de enero de 2006.
6. Hoy, 9 de febrero de 2006 y Diario Libre, 10 de febrero de 2006.
7. Estas informaciones se construyeron a base de los periódicos Hoy y Listin Diario 1986-2004.
8. Estas informaciones se construyeron a partir de los periódicos Hoy y Diario Libre de febrero de 2006.
9. Estas informaciones se construyeron a partir de los periódicos Hoy y Listin Diario de 1986-2004 y Diario Libre febrero 2006.
10. Las estrellas de la Fania, Vol.3, CD-FM (19)0021.
11. Una parte importante de la población haitiana no reside en Haití, sino que forma parte de una diáspora dispersa en la República Dominicana, Estados

Unidos, Canadá, Francia y para éstos, salvo los que residen en República Dominicana, esas cuestiones no son tan significativas, es decir, no necesariamente afectan sus vidas.

12. Esa idea mantenida hoy día por la mayoría de los países del sub-continente latinoamericano y caribeño fue una iniciativa de la República Dominicana, en cuyo origen y desarrollo se anotaron un tanto los líderes y grupos neonacionalistas dominicanos.

13. La experiencia del caso dominicano, en que en más de una ocasión el Congreso ha estado controlado por la oposición, es más negativa que positiva, en la medida en que los partidos de oposición aprovechan esta situación para dificultar el trabajo del gobierno y muchas veces, incluso, algunos de sus miembros utilizan ese poder como una vía de enriquecimiento ilícito.

14. Hoy, 24 de febrero de 2006.

15. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Ibidem.

Las relaciones bilaterales España-Ecuador: situación actual y perspectivas de futuro*

CAROLA GARCÍA-CALVO
Real Instituto Elcano

RESUMEN

En 1999 comenzó el *boom* de la emigración ecuatoriana en España. En estos pocos años transcurridos, la colonia ecuatoriana se ha consolidado como la segunda en importancia, tras la marroquí, y la primera latinoamericana. El fenómeno va a más, ya que en dos años comenzará el proceso de «reagrupación familiar», lo que significa que —por lo menos— el número de ecuatorianos se duplicará. España y Ecuador se interesan mutuamente, en los inicios del siglo XXI, por las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales y humanas que la emigración implica y que hace que las relaciones bilaterales entre ambos países sean cada vez mayores y más importantes. Éste análisis constata que los temas de la agenda bilateral hispano-ecuatoriana ya están definidos en sus términos básicos pero que, a la luz de la nueva realidad, deberían reformularse y llenarse de contenidos concretos.

Palabras clave: Emigración ecuatoriana; reagrupación familiar; cooperación; descentralización; integración.

ABSTRACT

In 1999 began the boom of Ecuadorian emigration in Spain. In these passed years, the Ecuadorian colony has consolidated as the second one in importance, after the Moroccan, and is the first one in number considering the Latin American countries. This phenomenon tends to be greater: in two years the process of «familiar regrouping» will begin. It means that —at least— the number of Ecuadorian will be duplicated. Spain and Ecuador are mutually interested, in the beginnings of XXI century, because of the deep economical, political, social and human transformations, that the emigration implies. It causes that the bilateral rela-

tions between both countries become greater and more important every time. This analysis states that the subjects of the Hispanic-Ecuadorian bilateral agenda are just defined in their basic terms but, facing the new reality, they would have to be reformulated in order to be filled with more concrete contents.

Key words: Ecuadorian emigration, familiar regrouping, cooperation, decentralization, integration.

ANÁLISIS

La proyección latinoamericana de España se ha basado tradicionalmente en la existencia de una historia, lengua y cultura común. Tomando como punto de partida estos preceptos, los sucesivos Gobiernos de la democracia han mantenido un discurso, más o menos homogéneo, en la acción exterior hacia la región, considerándola como un todo. Pero tanto en el mundo académico como en el político,¹ se ha asumido que la visión «global» de América Latina ya no tiene sentido. América Latina es una, sí — prueba de ello es la existencia de la Comunidad Iberoamericana, institucionalizada en la última Cumbre de Salamanca, consolidándose como un sistema con una dinámica propia, que exige la participación y el compromiso de todos sus miembros—, pero diversa: cada país presenta una realidad diferente y una agenda propia. Así ha sido entendido, y desde 2004 así se ha plasmado, en la política hacia la región del nuevo Gobierno socialista, potenciando las relaciones bilaterales con cada uno de los países latinoamericanos.

En este contexto, las relaciones entre España y Ecuador en el siglo XXI podrían considerarse «excepcionales» por su marcado carácter bidireccional. A Ecuador, más allá del tradicional papel de España como «puente» entre las dos orillas, le interesa España porque cerca del 4% de su población se encuentra allí, y a España Ecuador, además de por la fuerza de su presencia en el subcontinente americano, por el número creciente de ecuatorianos en su territorio. Podríamos decir que se interesan mutuamente por las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales y humanas que la emigración implica y que hace que las relaciones bilaterales sean cada vez mayores y más importantes.

Las relaciones entre España y Ecuador ya están formuladas² y los temas definidos, aunque es necesario profundizar en ellos y llenarlos de acciones concretas que respondan a las pulsiones de la sociedad globalizada. Los temas que deberían marcar la agenda bilateral del siglo XXI deberían ser: las migraciones, eje articulador de la relación; la cooperación al desarrollo, insistiendo en la cooperación política; el comercio y la inversión, aspectos más débiles de la relación; la integración regional y las relaciones con la Unión Europea (UE), aprovechando la doble condición española de país iberoamericano y europeo; y los temas relacionados con la cultura y la imagen, el fortalecimiento de los instrumentos de la denominada «diplomacia pública», para un mejor conocimiento mutuo.

El fenómeno migratorio

La eclosión de la emigración ecuatoriana en España se inició en 1999, tras la quiebra del sistema financiero y el colapso económico de Ecuador. En 2002 residían en condición regular 115.301 ecuatorianos en España, mientras que hoy son 497.799,³ lo que supone que el 3,97% del total de la población ecuatoriana se encuentra actualmente en España. Según previsiones del Ministerio de Trabajo español, para el año 2016 esta cifra podría alcanzar el millón de personas.⁴ Esta circunstancia, por un lado, sitúa a España a la cabeza de países receptores de inmigración ecuatoriana: en 2004, según la OCDE, en Estados Unidos, segundo receptor, había 305.180 ecuatorianos y en Italia, el tercero, 14.557. Por otro, dan cuenta de la importancia de esta colonia: no tiene la misma visibilidad medio millón en 40 millones de habitantes, el caso español, que doscientos mil en una población que se aproxima a los 300 millones como en el caso estadounidense.

Tras la firma del acuerdo bilateral migratorio en 2001 y el proceso de regularización excepcional de 2005, nos encontramos en un momento en el que la nueva forma de gestionar los flujos, la integración y la lucha contra la migración irregular serán claves, mientras que el reto pasa por maximizar el potencial económico de la migración para el desarrollo de Ecuador.

En cuanto a las políticas migratorias referidas a la regulación de flujos, el desafío para España pasa por mejorar el sistema de contratación en el país de origen. Pese a que en los últimos tiempos se han

incrementado los recursos humanos en el consulado de Quito, se echa de menos otro en Guayaquil, ciudad más importante por su población y por ser el motor económico del país. De este modo se agilizarían los trámites consulares. En España, concretamente en ciudades como Madrid y Murcia, se necesitarían más recursos humanos para atender a los inmigrantes. Además, sería conveniente la revisión de algunos aspectos relacionados con la renovación de los contratos temporales suscritos en el país de origen, posibilitando la renovación de éstos sin tener que regresar al país, lo que supondría un importante ahorro al evitarse elevados costes de desplazamiento. También serían convenientes más inspecciones en los lugares de trabajo como medida de lucha contra la explotación de los trabajadores irregulares, tratando de maximizar las posibilidades de regularización a través del arraigo social, laboral o por cuestiones humanitarias y la revisión del Convenio de Seguridad Social suscrito por España y Ecuador en 1961, ahora obsoleto.

Hablando de integración, en el caso español empieza a detectarse que las medidas no sólo se deben adoptar en el país de acogida sino que deben comenzar en el país de origen, en este caso Ecuador. Un reciente estudio empírico de Mercedes Maderuelo⁵ afirma que los inmigrantes ecuatorianos residentes en España acusaban un gran desconocimiento, un conocimiento parcial y/o falta de información sobre la realidad española antes de emigrar, lo que provocó que el choque con la realidad muchas veces derivase en situaciones marginales y/o en dificultades de adaptación. Por ello, las instituciones españolas deberían incrementar las campañas de comunicación en origen, transmitiendo una imagen más adecuada de la realidad peninsular. Ecuador debe trabajar en este sentido, adoptando medidas destinadas al mayor conocimiento mutuo y a mejorar la imagen de los inmigrantes ecuatorianos en España, a los que en muchas ocasiones se criminaliza, relacionándolos con los actos delictivos de las bandas latinas. Éste es un tema que preocupa a la sociedad española, por la magnitud que está tomando, pero el «árbol no debe tapar el bosque». Estos hechos no pueden ensombrecer la imagen de muchos otros inmigrantes que nada tienen que ver con este asunto. Por eso, sería oportuno que las asociaciones de inmigrantes se hiciesen más visibles y contribuyesen a difundir otra imagen. Otro asunto a potenciar es la mayor cooperación policial entre ambos países para la lucha contra el fenómeno de las bandas.

Integración no significa sólo el reconocimiento de derechos sociales básicos, como salud o educación. La acción debería contemplar la provisión de capacidades para el buen desenvolvimiento de los inmigrantes en nuestro país, lo que pasa por aspectos culturales y de costumbres hasta la homologación de títulos universitarios. Otra acción importante para «normalizar» e integrar a los inmigrantes pasaría por otorgarles el derecho al voto en las elecciones municipales, con la única condición del empadronamiento, tal y como ya ocurre con los ciudadanos de la Unión Europea. Se trataría de ir construyendo un sentimiento de «identidad española», que sientan como propio las futuras generaciones nacidas en territorio español. Finalmente, sería conveniente reforzar las políticas de promoción del retorno, en la línea de las acciones emprendidas por el Programa de la Oficina española de la Organización Internacional de Migraciones (OIM).

Las políticas migratorias deberían buscar una mayor incidencia en el desarrollo, porque la inmigración no es sólo un motor de desarrollo para España sino que también representa uno de los principales recursos económicos de Ecuador gracias a las remesas. Según datos de la CAN, en 2004 Ecuador recibió un total de 1.604 millones de dólares por este concepto, un 3,7% del PIB y un 120% por encima de la IED. De ellos, 1.171 millones de dólares fueron enviados desde España, siendo Ecuador el primer destino de las remesas giradas desde España.

Éste es un flujo de carácter privado destinado principalmente al consumo de las familias y a inversiones no productivas. Además, el elevado coste de las transferencias (para un monto de 150 euros la comisión —precio del envío— puede oscilar desde un 3,7% hasta un 22,2%, es decir, un 600% más),⁶ la inexistencia de cobertura financiera en las zonas más desfavorecidas y la desconfianza en el sistema bancario contribuyen a que no se estén repercutiendo en el desarrollo. Convendrían medidas destinadas al mejor aprovechamiento de éstas para que contribuyan a desarrollar el país del mismo modo que en los años 60 contribuyeron al desarrollo de España. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) trabaja en un programa piloto entre España y Ecuador sobre la gestión de las remesas, pero hay que insistir en líneas de acción referidas a la reducción de los costes de las transferencias, la bancariza-

ción —lo que necesariamente implica campañas de alfabetización financiera— y la promoción de alianzas entre entidades financieras de países de origen y destino. También sería conveniente algún tipo de apoyo o seguimiento de la Administración Pública, dada la situación de desamparo institucional que rige en la actualidad.

También deberá estar muy presente en la agenda bilateral el code-sarrollo, entendido éste como «políticas que favorezcan el desarrollo de los lugares de origen» para «maximizar los efectos positivos de las migraciones». ⁷ Este tipo de iniciativas es todavía un fenómeno incipiente, pero que ya se ha demostrado muy beneficioso. En este punto, actores públicos y privados deben seguir promoviendo proyectos, como los impulsados por la Fundación «*Un sol mon*» ⁸ de la Caixa de Catalunya, que desde España desarrollen el tejido productivo ecuatoriano.

Cooperación al desarrollo

Ecuador es un país programa (prioritario) de la cooperación española, con previsiones de recibir en 2006 aproximadamente 45 millones de euros, 10 millones más que en 2005. Los objetivos de la ayuda los componen básicamente los compromisos adoptados en los foros internacionales y el documento «estrategia-país» de la AECI. Así, deberá insistirse en la educación, la erradicación de la pobreza y en una mayor equidad, en la senda de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En marzo de 2005 la AECI y Ecuador suscribieron un convenio de cooperación para la conversión de deuda por educación. Además, dada la diversidad de actores que participan en la cooperación deberían coordinarse mejor las políticas, tratando que sean más coherentes ⁹ y, por tanto, más eficientes.

En la Cumbre del Milenio + 5 la comunidad internacional acordó aumentar la asistencia a los países menos adelantados (PMA), lo que no deja en buena posición a los países latinoamericanos, que en su mayoría, y Ecuador es un buen ejemplo, se encuentran entre los países de renta media (PMR) aunque en ellos subsistan problemas similares a los de los países de renta baja (PRB) o PMA —fundamentalmente la pobreza y la desigualdad—. La cooperación española debería jugar un papel compensatorio ante esta retirada de ayuda.

COOPERACIÓN POLÍTICA

En 1979 Ecuador recuperaba el orden constitucional, tras nueve años de dictaduras militares, con optimismo y esperanza. Sin embargo, en 2006 el país atraviesa un momento de frustración y desencanto debido a la inestabilidad política. En los últimos diez años hubo cinco presidentes; un gran divorcio entre los partidos políticos y la sociedad civil (que desconfía profundamente de éstos) y los mecanismos de representación democráticos, buscando incidir en la política a través de la acción directa,¹⁰ poniendo así en peligro la democracia¹¹ —que empieza a ser entendida de forma corporativa—; y unas instituciones desprestigiadas, especialmente las relacionadas con la justicia. La suma de todo esto muestra un Estado en descomposición que ya no es capaz de cumplir sus funciones básicas.

Ante este diagnóstico, España debe cooperar con Ecuador para el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática, ofreciendo su experiencia a los actores ecuatorianos a través de programas de formación e intercambio y haciendo hincapié en dos instituciones básicas del sistema democrático: la justicia, orientándose a la consecución de un sistema judicial independiente y transparente, y los partidos políticos, base de la democracia representativa. Los partidos políticos españoles deberán hacer un mayor esfuerzo por estar presentes en el país e intercambiar su experiencia con sus homólogos ecuatorianos

Descentralización

Ecuador es un país muy diverso, con grandes diferencias territoriales (sierra, costa y Amazonía), étnicas y culturales. A esto hay que sumar la inexistencia de partidos de implantación nacional que cohesionen de algún modo las reivindicaciones de los diferentes actores políticos. Durante años se ha debatido un modelo de Estado capaz de articular estas diferencias. En este sentido, España puede contribuir con su experiencia autonómica al diseño de un modelo adecuado para Ecuador. No se trata de exportar, pues hay que tener en cuenta las particularidades históricas y el debate todavía existente sobre la identidad nacional de Ecuador —qué es Ecuador—, al que sólo los ecuatorianos pueden dar respuesta, pero sí pueden compartirse experiencias. Esto ya se viene haciendo y seguirá estando muy presente en la agenda del siglo XXI: destaca la capacitación de las autoridades y funcionarios de las municipalidades para una gestión

eficaz y transparente de las competencias adquiridas con la reforma constitucional de 1997, la promulgación de la «Ley de participación social y descentralización» el mismo año y la «Ley de gobiernos municipales» de 2001. También es importante fortalecer las instituciones municipales desde el principio, ya que si la descentralización no se ve acompañada de una mayor y mejor democracia (mayor transparencia y menor corrupción) sólo conducirá a un nuevo modelo de relaciones clientelares.¹²

Integración latinoamericana y relaciones con la UE

Desde España se apuesta claramente por el multilateralismo y la integración como respuesta a la globalización, apoyándose en la propia experiencia española tras la adhesión a las instituciones europeas. Sin embargo, a la luz de los últimos acontecimientos en el subcontinente, la integración latinoamericana presenta un panorama ciertamente complicado: las crecientes disputas entre países grandes y pequeños en el Mercosur, el anuncio de Chávez de la salida de Venezuela de la CAN y del G-3¹³ y la emergencia de otros proyectos poco definidos como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) o Unasur.¹⁴ Estas circunstancias, junto con la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, dibujan un mapa incierto del futuro latinoamericano.

Ecuador también introdujo recientemente reformas en su Ley de Hidrocarburos que obligaban a las petroleras extranjeras que operan en el país a pagar al Estado al menos el 50% de los beneficios obtenidos de sus explotaciones. En el mes de mayo, tras meses de protestas populares, y en medio de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EEUU, el Gobierno ecuatoriano, a través de su ministro de Energía Iván Rodríguez, hizo pública la decisión de dar por finalizado el contrato con la petrolera estadounidense Occidental (Oxy). Esta decisión tuvo como primera consecuencia la parálisis de las negociaciones del TLC e hizo pensar en el exterior que Ecuador se estaría moviendo hacia posiciones similares a las de sus vecinos bolivianos y venezolanos. Este extremo fue inmediatamente desmentido por las autoridades ecuatorianas que insistieron en desvincular el tema de la Oxy del decreto boliviano o de la influencia de Hugo Chávez, afirmando que era una cuestión jurídica y no política.¹⁵ Unas semanas más tarde, Hugo Chávez visitó el país para sellar un pacto de cooperación energética, lo que de nuevo le-

vantó suspicacias sobre los movimientos ecuatorianos. Hay que tener en cuenta que al actual Gobierno le quedan apenas seis meses de gestión y que el futuro de la administración de los hidrocarburos —y el de las alianzas regionales— dependerá del resultado de las elecciones del próximo mes de octubre.

Por otro lado, la IV Cumbre UE-América Latina, celebrada en Viena, se resintió de esta crisis de integración latinoamericana y sólo en el último momento la Comunidad Andina de Naciones (CAN) consiguió pactar el inicio de las negociaciones para un Acuerdo de asociación. Esto es, *a priori*, una buena noticia para Ecuador y sus actuales socios andinos, aunque todavía hay que ser cauto en cuanto a las expectativas: habrá que ver si la CAN es capaz, en los próximos meses, de llenar de contenido la Declaración de Viena, cosa que podría complicarse tras la victoria de Alan García en Perú, ya que no es descartable en este punto que Bolivia abandone también el proyecto andino. De todas formas, la mano tendida de la UE hace pensar que tal vez se interese más por la CAN ahora que no está Chávez en ella. El discurso populista del presidente venezolano no gustó del todo entre los líderes de la UE y la apertura de negociaciones con la CAN podría interpretarse como un guiño a proyectos que, pese a sus dificultades, parecen más fiables que el ALBA.

España debe apoyar los procesos de integración por encima de banderías políticas, siempre que sean factibles y no excluyentes.¹⁶ Al mismo tiempo debería apoyar negociaciones bilaterales de la UE con países concretos. Por eso, desde su doble condición de país europeo e iberoamericano deberá ser quien más activamente defienda los intereses de Ecuador en las instituciones europeas y, eventualmente, actuar como interlocutor en el empeño de alcanzar un acuerdo bilateral preferencial con la UE al estilo de México y Chile.

Comercio e inversión

Los capítulos relacionados con el comercio y la inversión son los que se presentan más débiles. Los flujos comerciales bilaterales entre Ecuador y España han sido relativamente bajos. En ningún caso aparecen para el otro entre los diez socios comerciales más importantes o «socios estratégicos». En 2003, el comercio global bilateral

alcanzó los 285 millones de euros (superando el récord de 1997) correspondiendo 129 millones de euros a exportaciones españolas a Ecuador. Esto supone que Ecuador es para España el 11º socio. A la inversa, España fue el sexto cliente en 2003, lo que supone un total de 156 millones de euros (un 39% más que el año anterior).

Sin embargo, se ha detectado un nuevo nicho de comercio, «el comercio de la nostalgia», que podría cambiar la importancia de las relaciones comerciales, sobre todo para Ecuador. Aquí vemos la creciente importación de productos autóctonos ecuatorianos, de alimentación, que previsiblemente irá a más a medida que éstos se vayan diversificando y que su penetración en España sea más profunda. En este sentido, podría empezarse a promover contactos institucionales —todavía muy escasos o casi inexistentes—¹⁷ con el fin de promover un mayor conocimiento de los productos y un mayor intercambio. En Ecuador existen dos Cámaras de Comercio españolas, en Quito y Guayaquil, que tienen la función de promover el comercio a través de la organización de Ferias y Exposiciones. Lo mismo podría hacerse al otro lado del Atlántico para acercar los productos ecuatorianos al consumidor español. Además, Ecuador podría promover más su imagen como destino turístico en nuestro país.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), repasando las cifras de los diez últimos años, el porcentaje que España invierte en Ecuador respecto al total de su inversión en América Latina es muy bajo, por no decir casi insignificante: si partimos del año 2000, en el que se produjo una fuerte desinversión, hasta hoy, sólo en 2003 se superó el 0,1% del total latinoamericano.¹⁸ Si bien es cierto que, en este período, contenciosos mantenidos por empresas españolas —como la constructora Dragados, Telefónica Móviles, o la petrolera Repsol YPF— con el Gobierno ecuatoriano han colaborado a desmotivar a potenciales inversores. A la luz de estas cifras, parece oportuno preguntarse cómo atraer la inversión española al país. En este sentido, las exigencias de los inversores extranjeros pasan por tres aspectos fundamentales: estabilidad política, seguridad jurídica y continuidad en las políticas macroeconómicas. Una vez producido el desembarco de las grandes empresas deberían promoverse el establecimiento de PYMES a través de proyectos de codesarrollo.

Por otro lado, España y Ecuador ya cuentan con una serie de mecanismos bilaterales que facilitan la inversión. Pero, además, podrían implementarse otros, como por ejemplo el Comité bilateral de hombres de negocios, que ya funciona con Argentina, o un alto funcionario, actor gubernamental en contacto con las altas instituciones del país receptor, capaz de transmitir las inquietudes de las empresas de origen a la autoridad correspondiente. Esta figura ya existe en Colombia y se trató de establecer en Perú sin éxito. Por su parte, las empresas españolas no deben perder de vista el concepto de «responsabilidad social»,¹⁹ tratando de mejorar la imagen de las inversiones en el país²⁰ y tratando, además, que éstas contribuyan más y mejor al desarrollo y estabilidad del país.

EDUCACIÓN Y CULTURA

Parece claro que en el futuro de las relaciones bilaterales el mutuo conocimiento es la clave, y por eso se debe potenciar la presencia de unos y otros en cada una de las orillas. En este sentido, los instrumentos de la «diplomacia pública» —becas, actividades culturales y medios de comunicación— juegan un papel decisivo y, por lo tanto, deberían reforzarse.

Educación

En lo referido a la educación, el intercambio de estudiantes permite establecer redes de cooperación académica para el futuro. Actualmente, en España conceden becas a latinoamericanos la Fundación Carolina y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). La Unión Europea, a su vez, cuenta con el Programa Alban para estudiantes de América Latina. Otra propuesta interesante a la luz de los resultados obtenidos en Europa sería la de crear un programa similar al Erasmus para alumnos universitarios.

Presencia

Para un mayor conocimiento mutuo deberían promoverse proyectos culturales ambiciosos que mostrasen las diferentes facetas de nuestras sociedades en el otro país. Por ejemplo, España debería tratar de modificar su negativa imagen histórica de potencia colonial, del mismo modo que Ecuador debería fomentar el conocimiento de su país en España. Pese a que en España se conoce a los ecuatoria-

nos por su presencia, pocos tienen una imagen clara del país, de sus riquezas, su interés turístico, etc.

En este sentido, para finales de año la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior española, la SEACEX, tiene previsto inaugurar una exposición itinerante en Madrid sobre la historia de Ecuador desde la etapa precolombina hasta el período republicano contemporáneo. Este tipo de iniciativas podrían repetirse, participando ambos países en su organización.

CONCLUSIONES

- La agenda bilateral está claramente marcada por el tema migratorio. En este sentido, España deberá ser sensible a las necesidades de la comunidad ecuatoriana en nuestro país, promoviendo políticas de integración que superen el marco básico de los derechos universales y alcanzando el ámbito político, materializado en la capacidad de voto en las elecciones municipales. También, deberían existir políticas de retorno voluntario en coordinación con los gobiernos autonómicos y locales, así como con ONG y Organismos Internacionales.
- España deberá seguir siendo firme defensora de los PRM en su política de cooperación al desarrollo, centrando su acción en Ecuador en la erradicación de la pobreza (en la línea de los ODM), la promoción de la educación y la reducción de la desigualdad social. Además, tendría que «compensar» la retirada de ayuda de otros donantes multilaterales.
- La cooperación política deberá hacer especial hincapié en la reforma de la justicia y en el fortalecimiento de los partidos políticos. Tampoco podrá perderse de vista el fortalecimiento de la sociedad civil para el adecuado funcionamiento del sistema democrático.
- España deberá apoyar los proyectos de integración regionales que decidan los amigos latinoamericanos siempre y cuando no sean excluyentes ni estén definidos por pulsiones demagógicas y populistas. Por el momento, sería conveniente estar atentos a los movimientos que se produzcan en la región. Del mismo modo, España deberá cumplir el papel de interlocutor privilegiado entre Ecuador y la UE, pudiendo incidir en la firma de un eventual tratado de «asociación privilegiada».

- Tanto desde Ecuador como desde España se deben potenciar los instrumentos de la «diplomacia pública» —becas, cultura y medios de comunicación— para el mutuo conocimiento.

NOTAS

* Este artículo es fruto de la colaboración entre el Real Instituto Elcano y la revista Quórum.

1. En referencia al mundo académico véase Carlos Malamud (coord), «La política española hacia América Latina: primar en lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia», Informe Elcano, n.º 3, 2005. La afirmación política puede verse en: Bernardino León, «Discurso ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado para informar sobre la política del Gobierno en Iberoamérica tras la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea», BOCG, n.º 44, 13/IX/2004.

2. Instituto Nacional de Estadística (INE), Revisión del Padrón Municipal, 2005 (enero de 2006), www.ine.es.

3. Este cálculo fue realizado por Amapola Blasco, asesora de la Dirección General de Integración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de España, en el seminario «España-Ecuador: hacia una reformulación de sus relaciones bilaterales», organizado por CICODE y FLACSO-Ecuador y celebrado en Quito los días 18 y 19 de mayo de 2006.

4. Véase www.realinstitutoelcano.org/documentos/211.asp.

5. www.remesas.org.

6. Jaime Atienza, «Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo», Real Instituto Elcano y Ariel (2006).

7. Incluye la población nativa y la nacida en el extranjero. Para más información véase OECD, *Employment, Labour, and Social Affairs*, www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_33931_34063091_1_1_1_1,00.html

8. Para más información sobre la coherencia de políticas para el desarrollo véase Iliana Oliviey y Alicia Sorroza (coord.), «Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica», Informe Elcano, n.º 5, Real Instituto Elcano, 2006.

9. El último ejemplo fue la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005 ante las presiones callejeras de «los forajidos», un grupo poco estructurado que aglutinó a medios de comunicación (especialmente relevante fue el papel de la «Radio de la Luna») y diferentes grupos de la sociedad civil.

10. En 2004 Ecuador presentaba un 14% de satisfacción con la democracia, el segundo porcentaje más bajo de los países andinos (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela) —con un promedio del 27%—, mientras que la media latinoamericana era de un 33% según se recoge en Alfredo Torres G., «Democracy in the Andean Countries», Conference on Ten Years of Latinobarómetro, 19-20/IX/2005.

11. Keese y Argudo, «Decentralization and NGO-Municipal Government Collaboration in Ecuador», *Development in Practice*, vol. 16, abril de 2006.
12. Para más información sobre el tema véase Carlos Malamud, «La salida de Venezuela de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)», Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), en www.realinstitutoelcano.org/analisis/970.asp
13. El ALBA es un proyecto impulsado por Fidel Castro y Hugo Chávez. Unasur fue anunciado por Chávez tras su salida de la CAN y el G-3 en abril de 2006 y su acercamiento al Mercosur. Ambos son proyectos poco definidos y factibles tal como señala Carlos Malamud en «La salida de Venezuela de la CAN: sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en el Mercosur», Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), en www.realinstitutoelcano.org/analisis/982.asp
14. El canciller de Asuntos Exteriores, Francisco Carrión, anunció en los días posteriores a la declaración de caducidad la adopción de una estrategia para legitimar en el exterior la decisión del Gobierno ecuatoriano y tratar de evitar que la situación afectase la relación bilateral con Estados Unidos. Véase *El Universo* (21/V/2006).
15. Véase Malamud (2005), *op. cit.*
16. *Informe Económico y Comercial de Ecuador*, Oficina Económica y Comercial de España en Quito, noviembre de 2004.
17. Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Dirección General de Comercio e Inversiones, www.mcx.es/polco/default.htm.
18. Véase Bernardino León, 2004, *op. cit.*
19. El grado de satisfacción de los ecuatorianos con las inversiones españolas en 2005 era bajo, alcanzando sólo una puntuación de 10 sobre 100, 5 puntos por debajo de la media de América Latina. Para más información véase «La imagen de España en América Latina. Resultados del Latinobarómetro 2005», Real Instituto Elcano, 2005, en www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/imagen_espaya_america_latina_1.pdf