

La política exterior de la *revolución ciudadana*: opinión y actitudes públicas

Beatriz Zepeda
y María Gabriela Egas*

Desde 1942 y hasta finales del siglo xx, las relaciones exteriores de Ecuador estuvieron dominadas por un tema casi único: la disputa territorial con Perú. Este conflicto, que tuvo sus orígenes en 1941 a raíz de la invasión del ejército peruano y la subsiguiente pérdida de más de doscientos cincuenta mil kilómetros cuadrados de territorio amazónico por parte de Ecuador, se constituyó en el eje central de articulación de la diplomacia ecuatoriana y, prácticamente, subordinó durante las siguientes décadas los otros ámbitos de la agenda exterior del país.¹ Estas condiciones cambiarían en 1998, cuando, mediante la firma del Acuerdo de Brasilia, el diferendo territorial quedaría definitivamente saldado a favor de Perú.

* Agradecemos a Luis Verdesoto, coautor del informe *Ecuador, las Américas y el Mundo*, así como a Mónica García, Adriana Montenegro y P. Sánchez, el apoyo brindado en la investigación sobre la que se basa este artículo.

¹ Francisco Carrión Mena, “El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)”, en Beatriz Zepeda (coord.), *Ecuador: relaciones exteriores a la luz del bicentenario*, Quito, Flacso, 2010, pp. 233-264.

El Acuerdo de Brasilia trajo, es cierto, la paz definitiva con el vecino del sur. Sin embargo, también dejó desorientada a la diplomacia ecuatoriana que, a causa de la excesiva especialización en derecho territorial que había adquirido a lo largo del conflicto con Perú,² estaba poco preparada para enfrentar los desafíos que la llegada del nuevo siglo traería consigo.

En efecto, los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI fueron escenario de una serie de sucesos de enorme relevancia para Ecuador y su política exterior. Por una parte, el conflicto interno en Colombia, el otro país limítrofe con Ecuador, experimentó un serio recrudecimiento a raíz de la entrada en vigor del Plan Colombia en 2000³ y la estrategia de internacionalización del conflicto adoptada por el gobierno del presidente

² Adrián Bonilla, "Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad", en *AFESE. Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, núm. 44, 2006, p. 166.

³ El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, o Plan Colombia, es un amplio paquete de asistencia de Estados Unidos a Colombia, que empezó a gestarse en 1999, bajo la presidencia de Andrés Pastrana. Fue concebido para enfocarse en erradicar cultivos ilícitos, asistencia militar, desarrollo de proyectos alternativos, reformas judiciales y prestar auxilio a personas desplazadas. Este plan se amplió en 2001 con la Iniciativa Regional Andina que incluyó el destino de fondos, además de Colombia (el mayor receptor de asistencia), a Panamá, Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. A raíz del 11 de septiembre de 2001, este paquete sufrió una importante transformación, pues, en un contexto favorable a la formación de una coalición mundial antiterrorista, el gobierno de Estados Unidos dispuso que los fondos del Plan Colombia se utilizaran también para la guerra interna colombiana contra las organizaciones armadas no estatales. Véase Eduardo Pizarro y Pilar Gaitán, "Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows", en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure. U. S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2006, p. 53. Entre 2002 y 2010, bajo el manto del Plan Colombia, el gobierno colombiano recibió alrededor de siete mil millones de dólares (MDD). Véase Daniela Botero, "Recorte al Plan Colombia, reducción de la producción industrial y apoyo de Europa a Grecia", en *Semana*, 11 de febrero de 2010, disponible en <http://www.semana.com/notas-economia/recorte-plan-colombia-reduccion-produccion-industrial-apoyo-europa-grecia/134835-3.aspx>, (consultado el 2 de septiembre de 2011).

Álvaro Uribe. Estas iniciativas provocaron una ola de migración de población colombiana a Ecuador, incursiones armadas de los actores del conflicto colombiano a territorio ecuatoriano, la integración de una economía de frontera alimentada por el conflicto y, con todo ello, el aumento de tensiones en una relación bilateral que, hasta entonces, se había caracterizado por su cordialidad.

Por otra parte, la profunda crisis financiera que azotó al país entre 1999 y 2000 y la subsecuente dolarización de la economía⁴ dieron origen a una oleada migratoria de dimensiones desconocidas hasta entonces.⁵ Sólo durante el año 2000, 175 000 ciudadanos ecuatorianos emigraron⁶ y se calcula que en un periodo de ocho años (2000-2008), un millón y medio dejó el país.⁷

A la par del inicio de ese gran movimiento migratorio, Ecuador empezó a convertirse, también, en un importante país

⁴ La crisis del sistema bancario a finales de 1998, desatada en parte por la decisión del presidente Jamil Mahuad de congelar las cuentas bancarias de los ahorristas, así como la decisión de dolarizar la economía condujeron al colapso del sistema socioeconómico nacional en su conjunto. Véase Franklin Ramírez, “Despliegues de la diferencia: impugnaciones étnicas y regionales en el Ecuador de fin de siglo”, primer premio del Concurso de ensayos para investigadores jóvenes en la región andina “Globalización, diversidad cultural y redefinición de identidades en los países andinos”, agosto de 2001, p. 10.

⁵ Desde la década de los cincuenta del siglo XX se había iniciado un movimiento migratorio, particularmente hacia Estados Unidos. Se calcula que de 1950 a 1998, entre 700 000 y un millón de personas salieron de Ecuador. Véase Susana López Olivares, *Estimación de personas ecuatorianas emigrantes en el mundo*, Quito, Secretaría Nacional del Migrante-OIM, 2008, p. 3, y Franklin Ramírez y Jaques P. Ramírez, *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, 2005, p. 23.

⁶ Gioconda Herrera (coord.), *Ecuador: las cifras de la migración internacional*, Quito, UNFPA-Flacso, 2008, p. 15.

⁷ Alexandra Serrano, *Perfil migratorio del Ecuador 2008*, Quito, Organización Internacional para las Migraciones, 2008, disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/ecuador_profile.pdf (consultado el 14 de julio de 2011).

de acogida de migrantes provenientes de toda América Latina, sobre todo, de Colombia y Perú,⁸ quienes, huyendo de la escalada de violencia, en el caso de los colombianos, o atraídos por la economía dolarizada, en el caso de los peruanos, buscaron en Ecuador una mejor alternativa para su subsistencia. A esto debe añadirse que Ecuador ha sido tradicionalmente un lugar de tránsito de migrantes sudamericanos hacia Estados Unidos, con lo que, desde inicios del siglo XXI, el país ha desempeñado un triple papel de lugar de origen, tránsito y destino de migración transnacional.

El fin de siglo trajo igualmente consigo un nuevo factor en la relación entre Ecuador y Estados Unidos. Al término de la Segunda Guerra Mundial, este último se había convertido en el socio comercial más importante y en referente ineludible de la política exterior de Ecuador.⁹ La suscripción, en 1999, del convenio bilateral que facilitaba al ejército de Estados Unidos, por un periodo de 10 años, el uso de una base militar en Manta, como parte de la estrategia estadounidense dirigida a reforzar el combate al narcotráfico en el Pacífico, si bien trajo consigo un acercamiento entre ambos Estados, también generó

⁸ De acuerdo con cifras de la Dirección Nacional de Migración, hasta mayo de 2010 se habían registrado 1231 colombianos con estatus de residentes permanentes y regulares en el país. Véase Dirección Nacional de Migración-Ministerio del Interior (Ecuador), "Ciudadanos extranjeros censados en sus diferentes categorías migratorias por nacionalidad", 2010. Por otra parte, de acuerdo con datos proporcionados por la Dirección General de Refugiados, hasta marzo de 2011, 123 491 personas provenientes de Colombia habían ingresado a Ecuador en busca de refugio. De ellas, hasta la misma fecha, 53 127 habían sido reconocidas oficialmente como refugiados por el gobierno ecuatoriano. Dirección General de Refugiados-Ministerio de Relaciones Exteriores (Ecuador). "Refugiados reconocidos por nacionalidad y solicitantes registrados por nacionalidad", 2011.

⁹ George Lauderbaugh, "Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia", en B. Zepeda (coord.), *op. cit.*, pp. 265-296; Ronn Pineo, *Ecuador and the United States: Useful Strangers*, Athens, The University of Georgia Press, 2007.

un enérgico repudio por parte de varios sectores sociales, que denunciaron el convenio como una inadmisibles renuncia de soberanía, al tiempo que advirtieron sobre el peligro de que Estados Unidos utilizara la base, no sólo en su lucha antinarcótics, sino para realizar operaciones vinculadas con el Plan Colombia.

Finalmente, es necesario poner de relieve que todos estos acontecimientos tuvieron lugar en forma paralela a una profunda crisis del sistema político ecuatoriano, que se tradujo en una década de inestabilidad interna. En efecto, el periodo 1997-2007 fue escenario de varias presidencias interrumpidas, derrocamientos y golpes militares y civiles. En el transcurso de 10 años, el pueblo ecuatoriano tuvo un número igual de gobiernos.¹⁰

Con estos antecedentes, apoyado por movimientos sociales y sectores de izquierda, Rafael Correa asumió la presidencia de Ecuador en 2007, apelando a un discurso marcadamente nacionalista y en medio de enormes expectativas de cambio. A la agenda exterior, hasta entonces dominada por las relaciones bilaterales con Estados Unidos, Colombia y Perú —en ese orden de importancia—, el nuevo régimen opuso una alternativa articulada en siete ejes: a) la defensa de la soberanía; b) el multilateralismo activo; c) la integración latinoamericana; d) la diversificación de mercados internacionales y la cooperación Sur-Sur; e) la protección del medioambiente; f) la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, y g) la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal. Estos principios, que se enunciaban ya desde el *Plan de Gobierno del*

¹⁰ Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997), Rosalía Arteaga (1997), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Gobierno de la Junta de Salvación Nacional (2000), Gobierno del Consejo de Estado (2000), Gustavo Noboa (2000-2002), Lucio Gutiérrez (2002-2005), Alfredo Palacio (2005-2007).

Movimiento PAIS 2007-2011 y su complementario *Programa de Acción*, terminarían por consagrarse en la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, que entró en vigor el 20 de octubre de 2008, así como en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*¹¹ y en el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*,¹² documentos programáticos del gobierno del presidente Correa y su movimiento PAIS (Patria Altiva i Soberana).

A cuatro años del ascenso al poder de PAIS cabe preguntarse hasta qué punto ha sido receptiva la población ecuatoriana a las nuevas propuestas de la agenda exterior del gobierno actual, y si el público en general comparte los objetivos y las metas en política exterior de la actual administración. El propósito de este artículo es aportar algunas respuestas a estas interrogantes. Valiéndose de los resultados de la encuesta *Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010*,¹³ este trabajo discute la actitudes de los ecuatorianos frente a los temas clave de la agenda de política exterior del gobierno del presidente Correa. El argumento que lo guía es que el público ecuatoriano detenta una actitud más bien “conservadora”¹⁴ frente a la política exterior, algo que

¹¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana*, Quito, Senplades, 2007.

¹² Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un estado plurinacional e intercultural*, Quito, Senplades, 2009.

¹³ B. Zepeda y Luis Verdesoto, *Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión pública y política exterior*, Quito, Flacso/CAF/Fundación Konrad Adenauer/PNUD/CIDE, 2011. La encuesta *Ecuador, las Américas y el Mundo* es parte del proyecto regional *Las Américas y el Mundo*. Como todas las encuestas que se levantaron en el marco de este proyecto regional, ésta, cuyos resultados aquí se discuten, se aplicó a una muestra representativa de la población nacional consistente en 1574 casos distribuidos en las regiones Sierra, Costa y Oriente de Ecuador, entre septiembre y octubre de 2010. Las entrevistas se realizaron cara a cara. El informe de la encuesta, así como el cuestionario, las tablas estadísticas y la base de datos en SPSS se encuentran en www.flacso.org.ec.

¹⁴ El término *conservador* se emplea aquí para denotar, antes que una orientación política “de derecha”, una inclinación a preferir el *statu quo*.

contrasta fuertemente con la orientación “revisionista” de la actual administración. No obstante —y éste es, probablemente, uno de los hallazgos más interesantes del estudio—, esto no se traduce en un bajo nivel de aceptación de la política exterior actual entre el público. Por el contrario, como se discute más adelante, los ecuatorianos muestran un alto nivel de satisfacción con la conducción de la política exterior, aun cuando no coincida necesariamente con sus preferencias.

El artículo se divide en ocho partes: a) en la primera se aborda el tema de la defensa de la soberanía, tanto desde lo programático como desde la percepción de la población; b) en la segunda se contrastan los objetivos enunciados por el régimen en torno al multilateralismo con las actitudes de la población en este ámbito; c) la integración latinoamericana constituye el objeto de la tercera parte; en ella se discuten las opiniones generales con respecto a la integración, así como las particulares en torno a los diversos esquemas de integración regional existentes; d) la cuarta parte del artículo está dedicada a explorar el tema de la diversificación de mercados y la cooperación Sur-Sur; e) la quinta se enfoca en la percepción ciudadana con respecto al objetivo de proteger el medioambiente; f) la sexta aborda el tema de la protección de los derechos de los migrantes; g) la séptima, las opiniones y actitudes de los ecuatorianos con respecto a la libre movilidad y la ciudadanía universal, y h) un breve apartado final recoge las conclusiones y reflexiones que este análisis ha suscitado.

Antes de proseguir, no está por demás aclarar que este artículo no pretende evaluar la política exterior de la actual administración, ni verificar el nivel de concreción en políticas públicas de los principios de política exterior enunciados en los diversos documentos oficiales. El objetivo central, es, como ya se dijo, consignar la opinión de los ecuatorianos en torno a los objetivos que su gobierno se ha planteado como prioritarios en

el desempeño de Ecuador en la escena internacional. En este sentido, el propósito del artículo es poner de relieve las coincidencias y divergencias entre los objetivos enunciados por el régimen y las preferencias de una población cada vez más expuesta al acontecer internacional.

La recuperación y la defensa de la soberanía¹⁵

Rafael Correa llegó a la presidencia en enero de 2007, a la cabeza de la *revolución ciudadana*, bajo la consigna de defender “la dignidad de [la] nación y su soberanía”.¹⁶ Desde entonces, la recuperación de la soberanía y, más ampliamente, de la patria misma, se ha configurado como la piedra angular del discurso oficial y de la política exterior del régimen.¹⁷ En este contexto, y de particular relevancia para la discusión sobre política exterior, una de las propuestas centrales del nuevo gobierno fue no renovar el Acuerdo sobre la Base de Manta con Estados Unidos, como parte de una estrategia más amplia de defensa de la soberanía.¹⁸

Los resultados de la encuesta *Ecuador, las Américas y el Mundo* evidencian que, en general, la población encuestada comparte esta orientación de la política exterior enunciada por

¹⁵ Alianza PAIS, *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*, Eje programático 4.5, en <http://es.scribd.com/doc/31619413/Plan-de-Gobierno-Alianza-PAIS>, (consultado el 13 de julio de 2011); Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, primera política; Constitución de la República del Ecuador, artículos 1, 3.3 y 416.4; Senplades, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009...*, objetivos 5.1 y 5.2.

¹⁶ Alianza PAIS, *Plan...*, p. 51.

¹⁷ B. Zepeda, “Construyendo la nación en el siglo XXI: la ‘Patria’ en el discurso del presidente Correa”, en Felipe Burbano de Lara (coord.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Quito, Flacso Ecuador/Ministerio de Cultura, 2010, pp. 159-193.

¹⁸ Alianza PAIS, *Plan...*, p. 52.

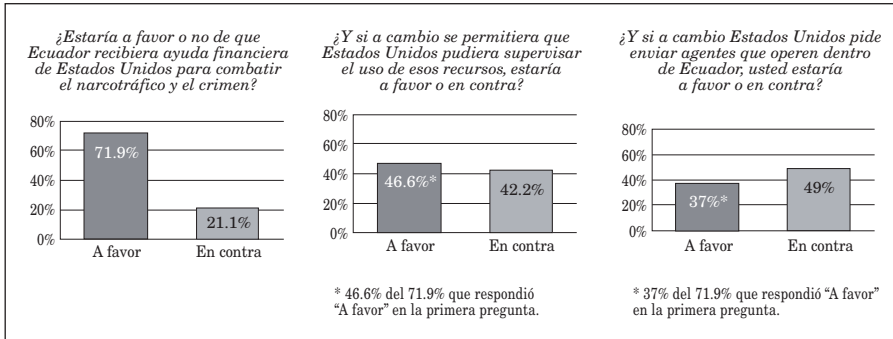
el gobierno. En la lista de respuestas a la pregunta: “¿Qué tan importante debe ser cada uno de los siguientes objetivos para la política exterior de Ecuador?”, la opción “proteger las fronteras” ocupó la segunda posición en orden de importancia, al ser considerada como muy importante o importante por 97.5% de los encuestados y antecedida sólo por el objetivo de proteger el medioambiente.

Esta inclinación también se hace patente en la reticencia que los ecuatorianos encuestados manifestaron ante la alternativa de aceptar limitaciones a lo que podría considerarse la acción soberana de Ecuador, aun a cambio de asistencia económica. Si bien 71.9% de la muestra dijo estar a favor de que Ecuador recibiera ayuda financiera de Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, sólo 46.6% de este porcentaje lo estaría si se permitiera que Estados Unidos supervisara esos recursos, y una proporción considerablemente menor, 37%, aprobaría esta ayuda si ella implicara el envío de agentes estadounidenses para que operen en territorio ecuatoriano. En congruencia con lo anterior, 52.8% se declaró en contra de que Ecuador, para “resolver problemas”, tome decisiones junto con Estados Unidos.

Por medio de estos resultados, la encuesta evidencia la coincidencia entre la valoración de la soberanía nacional por parte del gobierno y la valoración de la misma por parte de la población ecuatoriana. Esto se manifiesta con claridad en la importancia que los encuestados atribuyeron a la protección de las fronteras nacionales dentro de la agenda de política exterior, así como en el rechazo a la injerencia del gobierno estadounidense en el manejo de recursos, aun cuando éstos hubieran sido aportados por este gobierno.

Por otra parte, es claro que la actitud abiertamente soberanista del régimen es percibida como nacionalista por la población, cuyo 51.5% considera al gobierno actual como “más

Gráfica 1. Nivel de acuerdo con la recepción de ayuda financiera de Estados Unidos (incondicionalidad vs. condicionalidad)



nacionalista que los anteriores”; la principal razón de esta apreciación es “que el gobierno defiende la soberanía ecuatoriana frente a otros países”.

El multilateralismo activo¹⁹

Desde los inicios de esta administración se planteó la importancia del multilateralismo como forma de contrapesar el dominio hegemónico de los países industrializados y, particularmente, de Estados Unidos. En ese contexto, se puso de relieve la participación activa de Ecuador en los organismos internacionales, en especial a través del impulso a “la inclusión de temas prioritarios en la agenda global”.²⁰

¹⁹ Alianza PAIS, *Plan...*, Eje programático 4.5 literal c; Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, segunda política; Senplades, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009...*, objetivo 5.5, literal i.

²⁰ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010...*, pp. 12, 21 y 48.

Desde la perspectiva gubernamental, el objetivo de alcanzar lo que se ve como un multilateralismo activo está ligado tanto a la participación en organismos regionales, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), como a organismos internacionales de carácter universal, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).²¹ Sin embargo, en los últimos años ha predominado un discurso que prioriza la integración latinoamericana en el marco de la cooperación Sur-Sur, con el objetivo de dar protagonismo a los pueblos del sur.²²

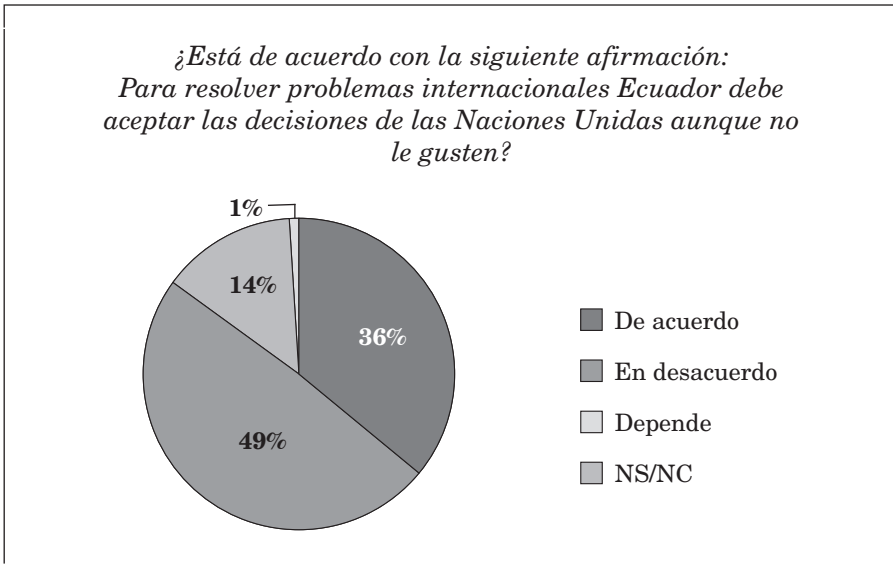
Por lo que toca al multilateralismo, 57.6% de la población encuestada dijo estar de acuerdo con que Ecuador colabore con la ONU para enviar fuerzas de paz (casco azul) a alguna parte del mundo, lo que sugiere una clara vocación de participación en temas internacionales. Ésta no se traduce, sin embargo, en una aceptación de las concesiones que invariablemente conlleva actuar dentro de un marco multilateral. Así lo evidencia 49.1% de los encuestados, que dijo estar en desacuerdo con que “[p]ara resolver problemas internacionales Ecuador deb[er]ía aceptar las decisiones de las Naciones Unidas, aunque no le gusten”, frente a un menor 36.4% que estuvo de acuerdo con dicha afirmación. Estos datos, vale la pena notarlos, son congruentes con las actitudes frente a la soberanía nacional, ya discutidas (véase *supra*) y, en nuestra opinión, contribuyen a explicar las reservas que frente al multilateralismo expresa la población encuestada.

Lo que se perfila como un “multilateralismo reservado”, más que como un multilateralismo activo, se pone de manifiesto, asimismo, en el hecho de que mientras 35.6% de la población

²¹ Alianza PAIS, *Plan...*, p. 53.

²² Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, p. 108. Este aspecto será tratado con detenimiento más adelante.

Gráfica 2. Propensión a obedecer las decisiones de las Naciones Unidas



encuestada se hubiera pronunciado a favor de actuar en consonancia con el resto de la comunidad internacional en el caso del derrocamiento de un gobierno elegido democráticamente, 46.4% favoreciera diversos cursos de acción unilaterales que incluían, como opciones, condenar el derrocamiento y la ruptura de relaciones.

Por lo que toca al papel que la población encuestada atribuye a Ecuador dentro del objetivo de fortalecer el multilateralismo, los resultados de la encuesta evidencian que la opinión de los ecuatorianos coincide, pero sólo hasta cierto punto, con la perspectiva del gobierno. De acuerdo con la población encuestada, Ecuador es actualmente más importante en el ámbito internacional que hace 10 años y lo será aún más dentro de una década, lo que para 67.3% de los encuestados debe ir acompa-

ñado de un involucramiento activo del país en la política internacional. Esta opinión se encuentra alineada con la aspiración expresada por el gobierno de que Ecuador participe activamente en los asuntos internacionales.

Para el público ecuatoriano, sin embargo, este involucramiento no debería equipararse al liderazgo. Ante una pregunta dirigida a identificar el papel que la población encuestada creía adecuado para Ecuador en América Latina, 55.3% se pronunció, en efecto, a favor de que participara con otros países latinoamericanos en los temas regionales, pero sin pretender ser el líder.

De esta manera, la ambigua opinión de los encuestados sobre el multilateralismo está en franco contraste con las enérgicas intenciones del gobierno de que éste sirva como herramienta principal para lograr la inserción de Ecuador en la arena internacional. La reticencia de los encuestados para buscar un liderazgo del país en los foros internacionales choca con la idea plasmada en los distintos documentos oficiales sobre la participación “activa y propositiva” de Ecuador en los organismos multilaterales. Si bien es cierto que la población ecuatoriana expresa el deseo de que su país tenga una participación activa en el escenario internacional, es igualmente cierto que la forma que debe adquirir este activismo es aún indefinida a los ojos del común de los ecuatorianos.

La integración latinoamericana²³

El interés del gobierno actual por la integración latinoamericana se evidenció desde la campaña presidencial, al quedar

²³ Alianza PAIS, *Plan...*, Eje programático 4.5 literal c; Alianza PAIS, *Programa...*, principio 4.4; Senplandes, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, meta 4.9 de la cuarta política; *Constitución de la República del Ecuador*, artículo 423; Senplandes, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009...*, objetivo 5.5.

consignado en el *Plan de Gobierno del Movimiento País*, como quinto eje programático de la “transformación radical del Ecuador”. Este anhelo encontraría su máxima expresión, un año después, en la nueva Constitución, cuyo tercer capítulo del octavo título está dedicado específicamente a la integración latinoamericana como un objetivo estratégico del Estado ecuatoriano, lineamiento que ha sido retomado en el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.²⁴

Desde su llegada al poder, el gobierno del presidente Correa ha apoyado diversas iniciativas de integración regional que se han apartado de los espacios de interrelación regional tradicional del país. En este contexto destaca la distancia que el actual gobierno ha tomado frente a la Comunidad Andina (CAN), hasta hace poco el principal espacio de actuación multilateral de la diplomacia ecuatoriana,²⁵ así como el apoyo que ha prodigado a esquemas de integración “posliberales”,²⁶ como la Unasur y la Alba, cuyo objetivo, más que la integración económica o comercial, es la articulación y la integración política de Sudamérica.

La opinión de los ecuatorianos en torno al tema de la integración latinoamericana coincide en orientación con los principios y propósitos enunciados por el gobierno. Así lo evidencia 44.7% de los encuestados que opinó que “promover la integración regional” es un objetivo “muy importante” de la política exterior. Esta cifra, aunada a 46.0% de la muestra que consideró la promoción de la integración regional un objetivo “importante”, configura una opinión contundentemente favorable (90.7%) a la integración regional. Es preciso decir, sin embargo,

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 423.

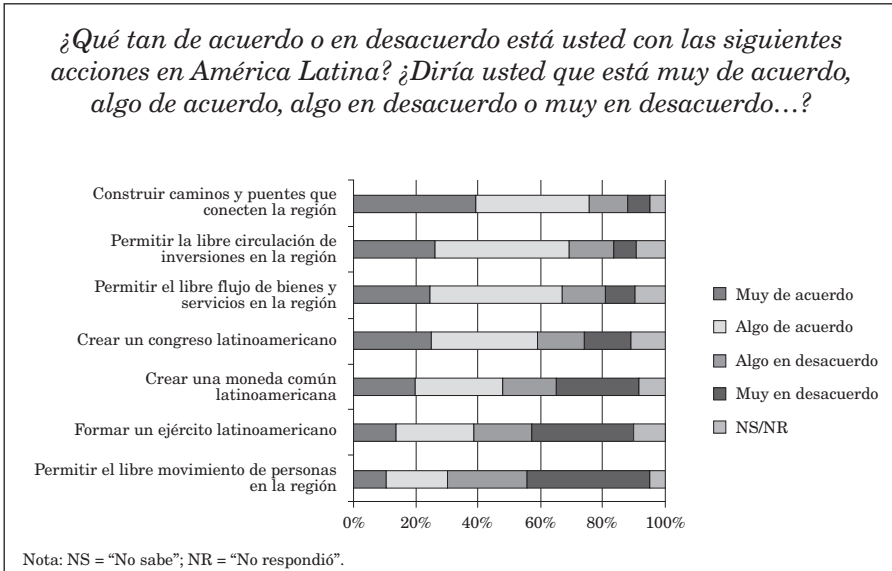
²⁵ A. Bonilla, *op. cit.*, p. 167.

²⁶ José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2010, pp. 87-134.

que aun si las cifras arriba enunciadas sugieren una vocación integracionista, ésta no se traduce en una alta priorización de la integración regional por parte de la población: de una lista de 20 posibles objetivos de política exterior, la promoción de la integración regional ocupó un modesto octavo puesto.

¿Qué tipo de integración desean los ecuatorianos? A juzgar por las respuestas ofrecidas a la pregunta: “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes acciones en América Latina?”, los ecuatorianos encuestados, más que una integración política, favorecen la integración física, vía la construcción de infraestructura, que facilite el intercambio comercial. Así lo evidencia 76.8% de la muestra que respondió estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la construcción de puentes y caminos que conecten a la región; 69.9% que se mostró “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la libre circulación de inversiones, y 69.5% que dijo “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con que se permita la libre circulación de bienes y servicios. En contraste, la creación de un parlamento o congreso latinoamericano que proponga leyes comunes (62.3%), la creación de una moneda común latinoamericana (47.5%) y la formación de un ejército latinoamericano (40.1%) son acciones menos favorecidas por quienes respondieron la encuesta. Vale la pena destacar que el último lugar en la lista de acciones para favorecer la integración lo ocupó la opción “permitir el libre movimiento de personas en la región, sin controles fronterizos”, con 30.6% de la población encuestada que se manifestó “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo”, frente a 65.2% que dijo estar “algo en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”. Como se verá con detenimiento más adelante, este resultado es consistente con una actitud defensiva en materia migratoria, extendida entre la población encuestada, al tiempo que evidencia las tensiones inherentes a un discurso integracionista abierto en el primer plano, pero con un sustrato de notable reticencia a hacer concesiones,

Gráfica 3. Nivel de acuerdo con acciones para favorecer la integración latinoamericana



como ya se había advertido cuando se abordó el tema del multilateralismo.

De los esquemas existentes de integración regional, la población ecuatoriana encuestada estima importante fortalecer, sobre todo, la Unasur (30.7% "muy importante" y 43.1% "importante"), en comparación con la menor importancia que se atribuye al fortalecimiento de la CAN (únicamente 23.6% de quienes respondieron lo consideró "muy importante" y 36.7% "importante"), que sólo fue superado, en 1.3 puntos porcentuales por el desinterés que genera el fortalecimiento de la Alba (23% "muy importante", 36% "importante").

En síntesis, la población ecuatoriana atribuye importancia al objetivo general de promover la integración regional, aunque, al parecer, en menor medida que el gobierno. Sin embargo

—y en esto se distancia aún más claramente de las propuestas gubernamentales—, considera que la mejor manera de lograr este objetivo es mediante el fortalecimiento de vínculos comerciales y la construcción de infraestructura y no, como el régimen parece preferir, a través de la integración política. A partir de los resultados de la encuesta también es posible identificar una valoración distinta de los esquemas de integración regional existentes, ya que ni el fortalecimiento de la Unasur, ni el de la Alba fueron considerados por el público como objetivos centrales de la política exterior ecuatoriana. Esto difiere de la importancia conferida a ambos esquemas por el gobierno como parte de su estrategia de fortalecimiento de relaciones Sur-Sur.²⁷ En contraste, el desprestigio y la irrelevancia en la que parece haber caído la CAN se evidencian tanto en el discurso del gobierno, como en la opinión de los ecuatorianos.

Diversificación de mercados y cooperación Sur-Sur²⁸

En el ámbito comercial, los documentos programáticos oficiales presentan la diversificación de mercados como objetivo central de política exterior del actual gobierno y elemento clave en una estrategia de inserción “inteligente y soberana” en la arena internacional.²⁹ Este énfasis en la necesidad de diversificar las relaciones comerciales del país tiene una doble dimensión. Por una parte, puede interpretarse como expresión de la voluntad de distanciarse de Estados Unidos y disminuir la dependencia de Ecuador en una sociedad a todas luces asimétrica. Por la

²⁷ Alianza PAIS, *Programa...*, p. 25.

²⁸ Alianza PAIS, *Plan...*, Eje programático 4.5 literal a; *Id.*, *Programa...*, principio 4.4; Senplandes, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, metas 4.37 y 6.10; Senplandes, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009...*, objetivo 5.6 literal i.

²⁹ Senplandes, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, p. 78.

otra, señala el interés de la administración actual en establecer nuevos vínculos y concretar sociedades con países que no han sido tradicionalmente cercanos a Ecuador y que, dicho sea de paso, representan, a los ojos del gobierno del presidente Correa, posibles alternativas a la hegemonía estadounidense.

En relación con lo primero, aun cuando el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* señalara, por ejemplo, a Estados Unidos como uno de los países en los que debían centrarse los esfuerzos del régimen para lograr acceso comercial de los productos ecuatorianos,³⁰ existió, desde inicios de la administración, una visión más bien crítica respecto de las relaciones, tanto políticas como económicas con Estados Unidos. Así, el *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011* identifica en la diversificación de las exportaciones un mecanismo para evitar la dependencia de pocos mercados y “menos aún de uno solo”.³¹ En un tenor similar, el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013* celebra el hecho de que Estados Unidos se hubiera alejado de América Latina, lo que motivó a los países de la región a buscar nuevos esquemas de integración, que no incluyeran a la gran potencia.³² En el balance final, el énfasis en la diversificación de las relaciones sobre bases antihegemónicas auguró, desde temprano, un distanciamiento, al menos político, del que hasta la fecha continúa siendo el principal socio comercial de Ecuador.

Acaso sea éste el ámbito en el que la opinión pública y los objetivos del gobierno aparezcan más distanciados, pues mientras el gobierno actual propone una búsqueda de alternativas a la intensa relación con Estados Unidos, los resultados de la encuesta muestran que pese al discurso oficial, a veces con un tono de enfrentamiento y otras cordial, pero distante, para los

³⁰ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, p. 68.

³¹ *Ibid.*, p. 53.

³² Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, p. 245.

encuestados, las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos son buenas, importantes y deberían estrecharse.

En efecto, Estados Unidos no es sólo el país que genera la opinión más favorable (69 puntos sobre 100) entre una lista de 11 países que se pidió a la población evaluar, sino que una amplia mayoría de los encuestados dijo estimar que la relación con este país es muy importante (44.9%) o importante (37%) para Ecuador, en contraste con el porcentaje más reducido de la población encuestada que opinó que esta relación es poco importante (12.3%) o nada importante (3.3%). Más aún, 82.3% de la muestra opinó que la relación entre Ecuador y Estados Unidos es muy buena (13%) o buena (69.3%), al tiempo que 52% de la muestra consideró que la relación es mejor en la actualidad que hace 10 años. Esta lectura positiva de la relación se proyecta igualmente hacia el futuro, en tanto 47.6% de los ecuatorianos encuestados estimó que la relación bilateral será aún mejor dentro de una década.³³

Por otra parte, conviene destacar que una tercera parte de la población encuestada percibe la relación bilateral como estratégica. Así, mientras más de la mitad de la muestra (54.4%)

³³ En abril de 2011, cuando este artículo estaba en elaboración, el diario *El País* (España) publicó el contenido de algunos cables enviados en 2010 por la embajada de Estados Unidos en Quito al Departamento de Estado (véase Juan Jesús Aznárez, “La corrupción policial en Ecuador es generalizada”, *El País*, 4 de abril de 2011, disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/policial/Ecuador/generalizada/elpepuint/20110404elpepuint_12/Tes [consultado el 16 de junio de 2011]), en los que se hablaba de la corrupción de los altos mandos policiales y se especulaba sobre el posible conocimiento de esta situación por parte del presidente Correa. Al conocer estos cables, el gobierno ecuatoriano declaró a la embajadora de Estados Unidos *persona non grata* y exigió su salida inmediata del país. El gobierno de Estados Unidos respondió a esta medida exigiendo, a su vez, la salida del embajador de Ecuador. Al momento de escribir este artículo, las embajadas en ambos países siguen operando a nivel de encargados de negocios. Dado que la encuesta fue levantada entre septiembre y octubre de 2010, los resultados aquí discutidos no consignan los efectos que esta situación haya podido originar en la opinión pública.

opinó que el carácter de la relación entre Ecuador y Estados Unidos es de amistad, un significativo 33% de los encuestados describió la relación bilateral como una relación entre socios; frente a 3.2% que la describió como una entre rivales, y cinco por ciento la calificó de amenaza. Esta tendencia se ve confirmada por la apreciación de 40% de la población encuestada que favorece la opción de que Ecuador busque un trato especial por parte de Estados Unidos.

La caracterización de los nexos bilaterales como nexos de sociedad, común a más de un tercio del público encuestado, es congruente con la percepción ampliamente extendida acerca de la importancia del comercio como aspecto central en la relación. El 60.8% de los encuestados opinó, en efecto, que el comercio es el factor más importante de la relación bilateral y, de manera sorprendente, 50.3% de los encuestados se manifestó a favor de renovar los esfuerzos por negociar un TLC con Estados Unidos.³⁴ Sobra decir que este último resultado está en franca oposición con la negativa del gobierno actual a suscribir tratados de libre comercio con cualquier país, por considerar que esta clase de acuerdos implica sumisión y contradicción con el principio de soberanía.³⁵

Así, es claro que la población percibe la parte relativa a Estados Unidos implícita en el objetivo de diversificar mercados desde una óptica distinta a la del gobierno, que, a juzgar por las actitudes frente a la firma de un TLC con ese país, poco tiene

³⁴ Los resultados sorprenden puesto que no ha transcurrido aún mucho tiempo desde que las negociaciones para concretar un acuerdo bilateral de libre comercio, llevadas a cabo entre mayo de 2004 y mayo de 2006, se abandonarían definitivamente en medio de una fuerte campaña de movilización social en contra de este acuerdo. Véase Grace Jaramillo, "El escenario regional como desplazamiento del escenario bilateral", en Diana Tussie y Pablo Trucco (coords.), *Nación y región en América del Sur*, Buenos Aires, Teseo, 2010, pp. 333-406.

³⁵ Alianza PAIS, *Programa...*, p. 27.

que ver con el nacionalismo y, podría especularse, más bien refleja el cálculo racional de los consumidores ecuatorianos. Dicho esto, cabría aun preguntarse cómo percibe la otra dimensión de este objetivo, es decir, el propósito de estrechar los vínculos de cooperación entre países del sur global.

Como ya se mencionó antes, al enfatizar la importancia del fortalecimiento de las relaciones comerciales de Ecuador con los que se consideran “actores políticos mundiales”,³⁶ la actual administración prioriza la integración Sur-Sur y abre el camino a la búsqueda de nuevos socios para el país. Desde un inicio, se consideraron parte central de este objetivo países como Rusia, China, Sudáfrica, e Irán³⁷ y, aunque con resultados mixtos, el gobierno del presidente Correa ha emprendido esfuerzos considerables por fortalecer los vínculos políticos y comerciales con estos países.³⁸

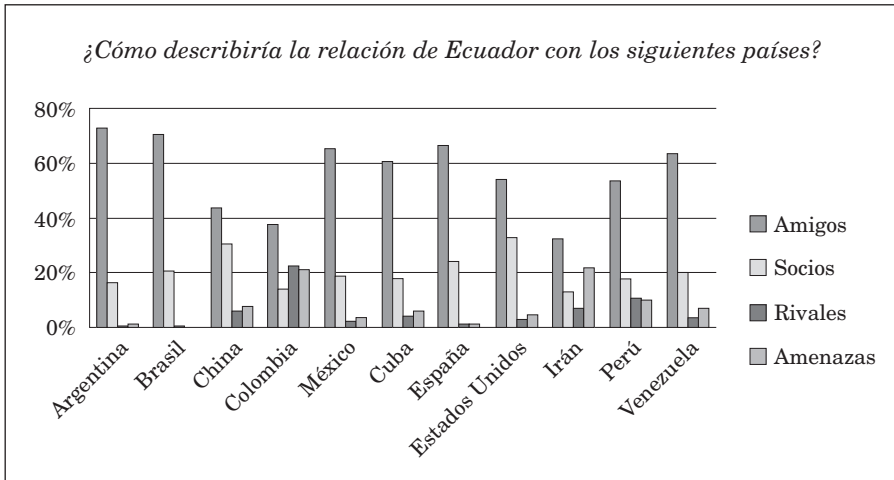
A pesar de que en el cuestionario no se incluyó una pregunta específica sobre la opinión de los ecuatorianos acerca de la política de diversificación de mercados del gobierno actual, a través de las respuestas a otras preguntas es posible discernir actitudes generales de la población frente a los nuevos socios comerciales. Así, por ejemplo, la pregunta “¿Cómo describiría la relación de Ecuador con los siguientes países (amigos/socios/rivales/amenazas)?”, planteada con referencia a 11 países específicos, Argentina, Brasil, China, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, Irán, México, Perú y Venezuela, arroja datos interesantes que muestran que más allá de la generalizada percepción de amistad con todos los países, Estados Unidos se posiciona, como ya se discutió, como el país cuya relación con

³⁶ *Ibid.*, p. 25.

³⁷ *Idem*; Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, pp. 78 y 87.

³⁸ Véase B. Zepeda, “La política exterior durante el Gobierno de Rafael Correa: un balance”, Quito, Fundación Friedrich Ebert/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (*Policy Paper*), en prensa.

Gráfica 4. Percepción del carácter de la relación con distintos países



Ecuador es esencialmente de sociedad (33% de la muestra así lo corrobora). Interesa aquí que China haya sido el país que, después de Estados Unidos, la población encuestada identificara predominantemente como socio. Por otra parte, llama la atención que Irán, el otro país incluido en la lista que también se ha perfilado como nuevo socio estratégico del gobierno actual, haya sido el que mayor reserva generara entre la población encuestada, lo que se evidencia en 22% —el porcentaje más alto— de la muestra que consideró la relación con Irán como una de amenaza.

El planteamiento de esta pregunta nos permitió, asimismo, identificar la valoración de la relación con estos países en términos de significación política a la luz de dos distintas escalas: una que establecería una progresividad desde la amistad hacia la amenaza, y otra que permitiría configurar dos grupos a lo largo de líneas conceptuales antagónicas: amistad/amenaza y sociedad/rivalidad. Mediante una serie de ejercicios esta-

dísticos, nos fue posible identificar, además, diferentes formas de significación por medio de las cuales los encuestados valoran las relaciones de Ecuador con otros países.

En un primer momento, elaboramos un índice adjudicando un valor igual de uno a las categorías de amigo, socio, rival y amenaza, bajo el supuesto de que una estimación a lo largo de esos parámetros nos permitiría identificar la percepción de la población acerca del nivel actual de intensidad de las relaciones entre Ecuador y diversos países, independientemente del signo que estas relaciones tengan. Los resultados de este ejercicio posicionaron a China y, con enorme distancia, a Irán, como los países con quienes la relación bilateral se percibe como menos intensa.

Tabla 1. Índice de percepción de intensidad de las relaciones entre Ecuador y diversos países

Pais	Colombia	Estados Unidos	Venezuela	España	Brasil	Perú	Argentina	México	Cuba	China	Irán
Intensidad relaciones	15.15	15.05	14.99	14.87	14.75	14.73	14.55	14.19	14.18	14.02	11.85

Con el fin de obtener una valoración más clara acerca del signo que la población encuestada atribuye a las relaciones con estos países, y dado que todas fueron calificadas mayoritariamente como de amistad, adjudicamos valores de uno (amenaza), dos (rivalidad), tres (sociedad) y cuatro (amistad), asumiendo una escala progresiva, en la que el nivel más alto de una relación bilateral consistiría en la amistad, que descendería hacia un nivel menor de sociedad, en el campo de la cercanía, al

tiempo que, ya en el campo de la lejanía, la rivalidad constituiría un paso previo a la amenaza.³⁹ Tras la realización de este ejercicio, China e Irán estuvieron, nuevamente, entre los países que los ecuatorianos perciben como más lejanos; Irán quedó en el último puesto, una posición que, además, evidencia que la población percibe a este país como amenazante.

Tabla 2. Índice de progresión de amistad a amenaza

País	Brasil	Argentina	España	México	Venezuela	Estados Unidos	Cuba	Perú	China	Colombia	Irán
Amistad/amenaza	55.05	54.42	54.36	52.15	52.06	51.63	49.41	47.65	45.49	41.09	32.64

Frente a Rusia, el otro país que el gobierno del presidente Correa ha perfilado como nuevo socio estratégico, el público ecuatoriano expresa, más bien, desconfianza. Así, ante la pregunta en la que se consultaba a la población con respecto a la confianza que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad generan para garantizar la paz del mundo, los ecuatorianos respondieron con gran escepticismo sobre Rusia, país al cual únicamente 2.5% de la población encuestada identificó como el que más confianza genera como garante de la paz mundial. Las respuestas a la pregunta inversa, es decir, qué país genera menos confianza para mantener la paz mundial, pusieron

³⁹ Sobra decir que no se trata, en términos cualitativos, de una escala estrictamente progresiva; sin embargo, creímos justificado el ejercicio estadístico, en tanto nos permitió realizar una diferenciación más matizada de lo que, en primera instancia, se presentó como una valoración predominantemente positiva de las relaciones, concebidas, todas, en términos de amistad.

de relieve, nuevamente, que los ecuatorianos sienten desconfianza por Rusia, pues 26.7% del total de la muestra identificó a este país como el que menos confianza genera para mantener la paz mundial. Con esto, Rusia ocupó el primer lugar de la lista de países que generan desconfianza como garantes de la paz, seguido por China, en el segundo puesto, con 24.3%. Estos resultados ponen de manifiesto que, en general, las personas encuestadas no sólo no valoran a los países propuestos por el régimen como socios importantes para Ecuador de la misma manera que el gobierno, sino que, además, tienden a desconfiar de ellos.

A la luz de los datos que aquí se han discutido, queda claro que los ecuatorianos evalúan de manera distinta a la del gobierno, el objetivo de diversificar las relaciones exteriores del país y, particularmente, las iniciativas de estrechar vínculos con socios no tradicionales del “sur global”. Por un lado, la evaluación que el público hizo de los países considerados por el régimen como grandes “actores políticos mundiales” parece no ser tan favorable como la del gobierno, en tanto China e Irán se perciben como lejanos, Rusia y China generan desconfianza como garantes de la paz mundial e Irán se presenta, inclusive, como amenazante.

En claro contraste está la buena opinión de la que goza Estados Unidos y la valoración de ese país como importante para Ecuador, lo que viene acompañado de la valoración de la relación entre Estados Unidos y Ecuador como una de “sociedad” y de una propensión a favorecer la negociación de un TLC bilateral. Dados los antecedentes que se mencionaron, habría cabido esperar que la opinión de la población ecuatoriana estuviera más influida tanto por la no tan distante campaña en contra del TLC, como por el discurso oficial, abiertamente en contra del TLC. La aparente falta de permeabilidad de la población a ambos mensajes parecería apuntar a una noción de apertura ex-

terna en construcción, que se experimenta de manera distinta entre las elites y el común de la población.⁴⁰

Por otra parte, los datos hasta aquí discutidos parecen evidenciar una fuerte reticencia por parte del público encuestado a la consecución de procesos de diversificación de las relaciones exteriores de Ecuador, más aún si ellos implican un alejamiento de los socios tradicionales del país, particularmente, de Estados Unidos.

La protección del medioambiente⁴¹

La protección del medioambiente ha estado presente en los objetivos de política exterior del actual gobierno desde la formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, en el que se plantea la necesidad de dar “atención prioritaria al tema del ambiente, reivindicando la condición de [Ecuador como] país acreedor de deuda ecológica”.⁴² Del mismo modo, desde los primeros días de la actual administración, se empezó a esbozar una identidad de Ecuador como país “megadiverso”, y, por ello, comprometido con la efectiva conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.⁴³ Con la Constitución de 2008 la protección al medioambiente adquiriría aún mayor relevancia, al consolidarse la naturaleza como acreedora de derechos. De

⁴⁰ J. A. Sanahuja, “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur”, en *Pensamiento Propio*, núm. 33, enero-junio de 2011, pp. 115-158.

⁴¹ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, metas 1.31, 5.2 y 5.5 (entre otras); Constitución de la República del Ecuador, artículo 14 y capítulo séptimo del segundo título; Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, objetivo 4.

⁴² Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, p. 22.

⁴³ *Ibid.*, p. 99.

acuerdo con el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, esta consagración de la naturaleza y sus derechos en la carta magna rompería con la noción, que había prevalecido durante administraciones anteriores, que supeditaba los recursos naturales a la explotación humana.⁴⁴

En este contexto, un tema prominente en la política exterior del actual gobierno ha sido el proyecto Reservas petroleras de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), iniciativa que compromete a Ecuador a mantener indefinidamente bajo tierra estos yacimientos y propone a la comunidad internacional para que contribuya con al menos 3600 millones de dólares, equivalentes a 50% de los recursos que percibiría el Estado en caso de optar por la explotación petrolera.⁴⁵ La promoción de esta iniciativa quedaría incluso plasmada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, como la meta 5.5 de la política exterior.⁴⁶

Los resultados de la encuesta muestran que en este ámbito existe plena coincidencia entre los objetivos enunciados por el gobierno y las preferencias de la población. Probablemente influida por la presencia del proyecto ITT en los medios y en la discusión pública,⁴⁷ pero de ninguna manera atribuible a ella exclusivamente, la prioridad acordada al tema ambiental se evidencia en el hecho de que, por encima de cualquier otro factor, 97.7% de los encuestados hubiera considerado muy importante

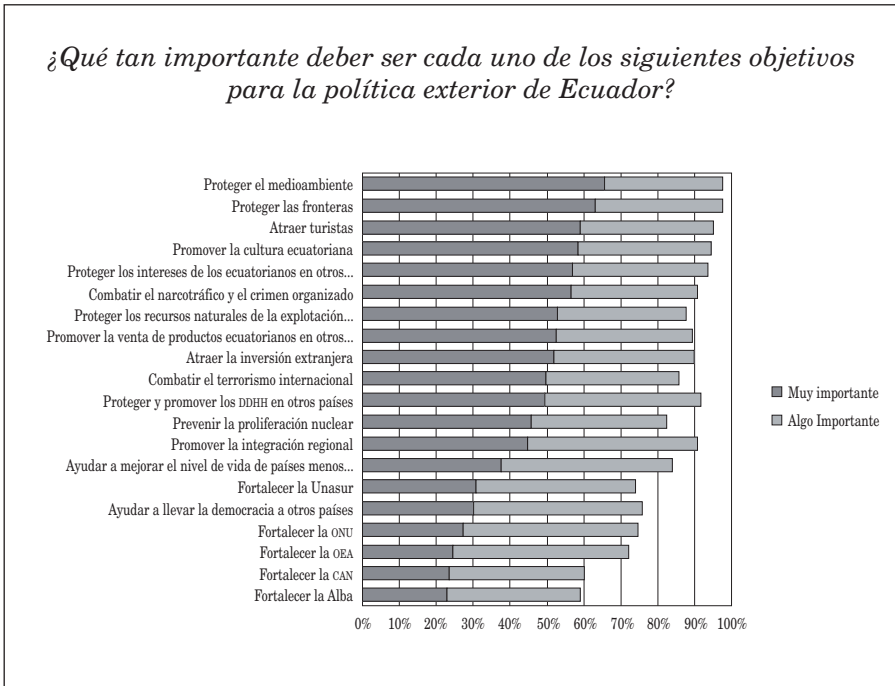
⁴⁴ Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, p. 217.

⁴⁵ Yasuní-ITT, "Fideicomiso Yasuní ITT se firmará el 3 de agosto [de 2010]", en <http://yasuni-itt.gob.ec/blog/2010/07/30/fideicomiso-yasuni-itt-se-firmara-el-3-de-agosto/> (consultado el 6 de junio de 2011).

⁴⁶ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, p. 100.

⁴⁷ Al momento del levantamiento de la encuesta, el tema del proyecto ITT era particularmente visible, pues un mes antes se había concretado, con gran cobertura mediática, el establecimiento del fideicomiso que permitiría captar las contribuciones internacionales al proyecto (Yasuní-ITT, *op. cit.*).

Gráfica 5. Importancia de objetivos de política exterior



o importante la protección del medioambiente (pregunta 27.12), con lo cual este aspecto se sitúa en el primer puesto en la lista de prioridades de la política exterior.

De esta manera, no es arriesgado suponer que el hecho de que el público encuestado haya atribuido a la “protección del medioambiente”, el lugar más alto en la lista de prioridades de la política exterior de Ecuador, refleje, por un lado, la alta visibilidad del tema ITT al momento del levantamiento y, por el otro, y mucho más importante, una fuerte conciencia ambiental que estaría apuntando a un ámbito en el que Ecuador puede asumir el liderazgo internacional y hacer una contribución mundial.

La protección de los derechos de los migrantes en el exterior⁴⁸

Ya desde la campaña presidencial, la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior se perfiló como un objetivo central de la política exterior de la actual administración. El compromiso con la población migrante se evidenció desde temprano en la nueva administración con la creación, en 2007, de la Secretaría Nacional del Migrante (Senami) y con la publicación del *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010*. Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* establece como uno de los objetivos de la actual administración la formulación de una política migratoria integral, basada en el respeto a la normativa internacional de derechos humanos⁴⁹ y al *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, que formula una amplia gama de políticas diseñadas para apoyar a los migrantes, ya sea en sus países de destino o que se encuentren en proceso de retornar al país.⁵⁰

Los resultados de la encuesta *Ecuador, las Américas y el Mundo* ponen de manifiesto que la población encuestada evalúa de manera positiva la política gubernamental de protección a los ecuatorianos en el exterior. En efecto, 37.7% de la muestra se mostró “muy de acuerdo” con el desempeño del gobierno en esta materia, al tiempo que 41.2% expresó estar “de acuerdo”, lo que resulta en una evaluación ampliamente positiva de 78.9%. No obstante, los ecuatorianos encuestados expresaron también su preferencia por políticas más proactivas para frenar la emi-

⁴⁸ Alianza PAIS, *Plan...*, eje programático 4.4, literal d; Alianza PAIS, *Programa...*, principio 3.6, literal i; Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, tercera política; Senplades, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009...*, objetivo 5.6, literal d.

⁴⁹ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, pp. 55-56.

⁵⁰ Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, pp. 259-260.

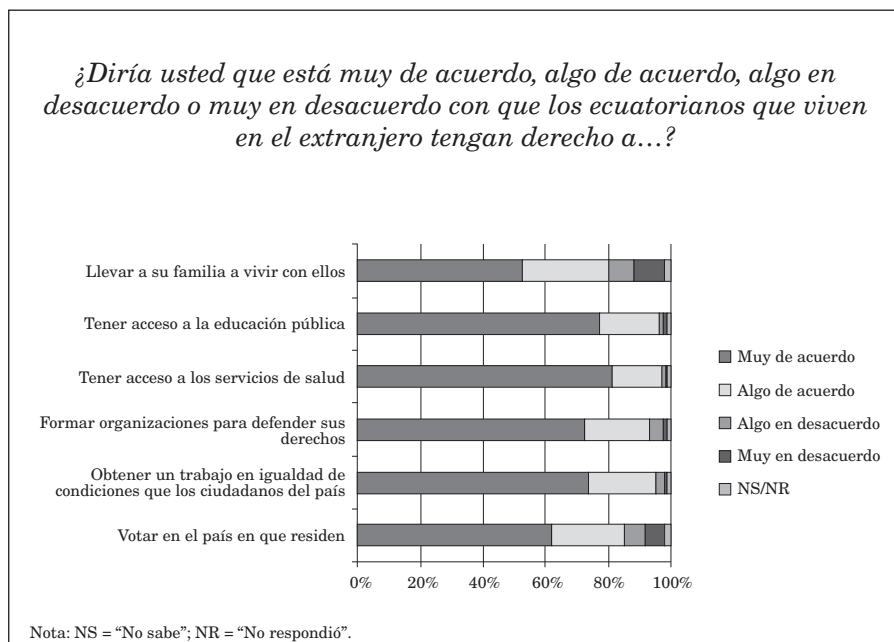
gración de sus compatriotas; 74.6% de la muestra la consideró como “un problema” y “mala” para las familias de quienes emigran (53.3%), para las comunidades de los emigrantes (51.7%) y para Ecuador (45.9%).

Más aún, ante la pregunta que requería evaluar opciones de política para prevenir “los abusos de que son víctimas los ecuatorianos al tratar de emigrar”, la población encuestada se expresó a favor de una política más bien enérgica y, en cierto sentido, restrictiva. Así, mientras 96.4% de los encuestados estuvo “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con que el gobierno informe a los posibles emigrantes acerca de los riesgos de emigrar, un sorprendente 94.2% se manifestó “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con que el gobierno “evite su salida por lugares no autorizados”, al tiempo que un minoritario 11.3% se pronunció “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la opción de que el gobierno no haga nada al respecto.

La conciencia de la población encuestada sobre los efectos negativos de la emigración en la sociedad de origen viene aparejada de una alta valoración de los aportes que los migrantes ecuatorianos hacen a las sociedades de acogida. En este contexto, 88.4% de los encuestados dijo creer que “los migrantes ecuatorianos en Europa y Estados Unidos contribuyen a la economía del país que los acoge” y 76.8% expresó estimar que “los migrantes ecuatorianos [...] llevan ideas innovadoras” a sus sociedades de destino, aunque, por otra parte, un significativo 50.6% de la muestra se manifestó “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que “los migrantes ecuatorianos quitan trabajo a los trabajadores del país que los acoge”, siendo éste el único rubro de la pregunta que evidencia una valoración potencialmente negativa del impacto de la migración en las sociedades de destino.

En congruencia con la valoración predominantemente positiva del impacto de la migración en las sociedades de acogida,

Gráfica 6. Exigencia de reconocimiento de los derechos de los migrantes ecuatorianos



la opinión mayoritaria de los encuestados se expresa inequívocamente a favor del reconocimiento de una serie de derechos a los migrantes ecuatorianos en el extranjero, de los cuales, el de la salud es el que con mayor vehemencia se exige (97.5% "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo") y el de reagrupación familiar el que, aunque siempre en un porcentaje alto, menor apoyo genera (80.1% "muy de acuerdo" y "algo de acuerdo").

Se evidencia entonces que el tema de la protección a los migrantes ecuatorianos en el extranjero es una preocupación común al gobierno y a los ecuatorianos, quienes coinciden en atribuir a este aspecto una gran importancia en la agenda de política exterior. Como se verá en el próximo apartado, esta fuerte coincidencia entre la visión oficial y la de la población en

general contrasta fuertemente con el caso de las percepciones en torno a la otra dimensión de la movilidad humana: la inmigración en Ecuador y los derechos de los extranjeros.

La libre movilidad y la ciudadanía universal⁵¹

Al igual que los otros que se han discutido, este eje de la política exterior ecuatoriana se enuncia ya en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Es interesante notar, sin embargo, que al inicio, la libre movilidad parece haber sido un concepto que se pensó, antes que nada, en función de la diáspora ecuatoriana; es decir, como un instrumento para defender y promover los derechos de los migrantes ecuatorianos en el extranjero y no como un principio para proteger a los inmigrantes en Ecuador. Así, por ejemplo, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* se habla de la libre movilidad de las personas como un derecho en el cual se debe basar la ejecución de políticas integrales que buscan apoyar a los emigrantes y sus familias en los países de origen.⁵² Más adelante, sin embargo, con la Constitución de 2008⁵³ y el *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, el principio de la libre movilidad se apareja al concepto de ciudadanía universal y ambos se asocian con el objetivo de integración latinoamericana. Así, la libre movilidad de las personas, y no sólo de capital y bienes, se configura como un derecho y un mecanismo de integración en aras del progreso y del desarrollo humano.⁵⁴ De manera similar, y según se establece en la carta magna, la

⁵¹ Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, quinta directriz; Constitución de la República del Ecuador, artículo 416.6; Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, objetivo 5.6, literal h.

⁵² Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007...*, p. 21.

⁵³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 416, numeral 6 y artículo 423, numeral 5.

⁵⁴ Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009...*, p. 258.

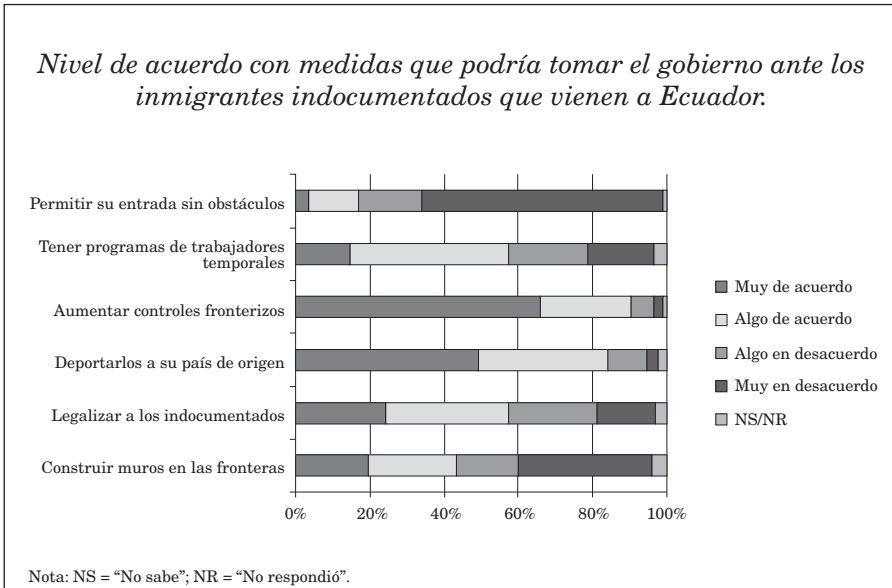
ciudadanía universal se adopta como una forma de contribuir a la desaparición de la figura de “el extranjero” como elemento causante de las diferencias entre los países, especialmente entre los del norte y los del sur.⁵⁵

Sin duda, éste es uno de los principios de política exterior del que más se distancia la opinión de los ecuatorianos encuestados. Como se recordará, la libre movilidad no goza de apoyo sustantivo por parte de la población encuestada, aun en el contexto de la integración regional. El último lugar en la lista de acciones para promover la integración latinoamericana lo ocupó el rubro “permitir el libre movimiento de personas en la región, sin controles fronterizos”, con 30.6% de la población encuestada que se manifestó “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo”, frente a 65.2% que dijo estar “algo en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”.

Además, las políticas que, de acuerdo con la población encuestada se deben tomar para hacer frente a la inmigración irregular, resultan bastante restrictivas. Ante la pregunta: “Respecto a los inmigrantes indocumentados que vienen a Ecuador, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de las siguientes medidas que el gobierno ecuatoriano podría tomar?”, un aplastante 90.7% de los encuestados manifestó estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con aumentar los controles fronterizos y un sorprendente 84.1% se pronunció “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con que los inmigrantes indocumentados “sean deportados a su país de origen”. En este contexto de reacciones restrictivas a la inmigración contrasta que poco más de la mitad de la muestra se haya manifestado, también, favorable a políticas más liberales, tales como “legalizar” a estos inmigrantes, opción que suscitó

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 416, numeral 6.

Gráfica 7. Medidas frente a la inmigración



58% de opiniones “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” y “tener programas de trabajadores temporales”, con lo que 57.4% de los encuestados expresó estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo”. Finalmente, resulta llamativo que 43.4% de quienes respondieron a la encuesta hayan dicho estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con que se “construyan muros en las fronteras”. Ante este panorama adverso a la inmigración, no resulta extraño que sólo 16.9% de los encuestados se haya pronunciado “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la medida de “permitir la entrada [de los inmigrantes] sin obstáculo”.

Otro indicio de la divergencia entre el discurso oficial de apertura y derechos y la opinión de los ecuatorianos es una cierta predisposición de la población encuestada contra la inmigración, así como actitudes que bien pueden calificarse de

xenóforas. Por ejemplo, a la pregunta: “Con respecto al número de extranjeros que viven en Ecuador, ¿usted piensa que son demasiados/son pocos/son el número adecuado?”, 63.5% de la población encuestada respondió “son demasiados”, frente a 18.9% que dijo que “son pocos” y a 12.0% que se inclinó por la respuesta “son el número adecuado”. Si bien la encuesta revela que la mayoría de la población encuestada estima que los extranjeros que viven en Ecuador son demasiados, también muestra que, en general, la opinión que se tiene sobre ellos es positiva. En efecto, 6.9% del público encuestado manifestó tener “muy buena” opinión de los extranjeros que viven en Ecuador y 41.8% expresó que su opinión era “buena”, sumando así 48.7% de opinión favorable, al tiempo que un menor, pero significativo 17.5% dijo tener una mala opinión y un marginal tres por ciento se inclinó por la opción “muy mala”, a la vez que 28.8% expresó indiferencia mediante la fórmula espontánea “ni buena ni mala”.

A pesar de que la opinión de los ecuatorianos acerca de los extranjeros establecidos en Ecuador es buena en general, la particularización de los extranjeros por nacionalidad revela importantes diferencias en la apreciación de la población encuestada. Así se manifiesta en las respuestas a una serie de preguntas que la encuesta incluyó en torno a los grupos de población china, colombiana, cubana, peruana, estadounidense y europea. Lo primero que salta a la vista al analizar estas respuestas es que son precisamente los nacionales de los países vecinos quienes concitan las opiniones más negativas: 42.5% de la muestra dijo tener una opinión “mala” o “muy mala” de los peruanos que viven en Ecuador, mientras un mayoritario 64.2% expresó que su opinión de los colombianos alocados en el país era “mala” o “muy mala”. En contraste, 55% del público expresó tener una opinión “muy buena” o “buena” de los estadounidenses y 53.1% de los europeos.

Lo anterior refleja que los principios de libre movilidad y ciudadanía universal adoptados y promovidos por el gobierno no son compartidos por la mayoría de los ecuatorianos. Mientras que la población general reconoce los aportes de los migrantes ecuatorianos a sus sociedades de destino y exige, por lo tanto, la extensión de sus derechos, tiene una considerable dificultad para reconocer la contribución de los inmigrantes de diversos orígenes en Ecuador. Más aún, mientras el gobierno proclama la desaparición de la calidad de extranjero como forma de ejercicio de poder entre el norte y el sur global, la población ecuatoriana no sólo actúa alrededor de la categoría de extranjería, sino que, además, a través de la opinión favorable a europeos y estadounidenses y de la visión negativa de inmigrantes de otros lugares de origen, particularmente de América Latina, perpetúa las diferencias entre norte y sur que esta categoría ha creado y va a contracorriente de los principios progresistas en materia migratoria enunciados por el gobierno actual.

Reflexiones finales: ¿cómo se evalúa la política exterior del gobierno del presidente Correa?

El análisis de las actitudes de la población ecuatoriana frente a los principios centrales de la política exterior actual evidencia importantes coincidencias entre los principios enunciados por el gobierno y la opinión de la población, por ejemplo, en los ámbitos de defensa de la soberanía, protección del medioambiente y defensa de los derechos de los migrantes. En otras áreas, tales como la promoción del multilateralismo y la consolidación de la integración latinoamericana, si bien se aprecia un grado alto de acuerdo de los ecuatorianos con los principios y enunciados generales promovidos por el régimen, las formas concretas que gobierno y población conciben para plasmar estos principios

en la realidad resultan en buena medida divergentes. Así lo evidencian la reticencia generalizada entre la población a asumir un papel protagónico en el escenario internacional —en lo relativo al multilateralismo— y la preferencia expresada por la población encuestada por una integración latinoamericana más a la manera del regionalismo abierto, en franco contraste con la preferencia gubernamental por esquemas posliberales, que giran fundamentalmente alrededor de nociones de integración política. Finalmente, también se detectaron áreas en las que los principios enunciados por el régimen y las preferencias y actitudes de los ecuatorianos se encuentran en clara contraposición. Tal es el caso de los principios y objetivos propugnados por el actual gobierno en torno al distanciamiento de Estados Unidos y la diversificación de mercados a partir del establecimiento de relaciones con socios no tradicionales, por un lado, y el principio de libre movilidad, por el otro.

En estos dos casos, las propuestas del gobierno y las preferencias de la población parecen ir en direcciones completamente opuestas. Mientras el gobierno intenta ampliar la distancia entre Ecuador y Estados Unidos para disminuir la dependencia que tan dañina juzga para el país, los ecuatorianos se manifestaron a favor de fortalecer las relaciones bilaterales, buscar un trato especial por parte de Estados Unidos e, incluso, retomar las negociaciones de un tratado bilateral de libre comercio.

Por su parte, la intención de diversificar las relaciones y los mercados para los productos ecuatorianos se reveló como controvertida, menos por el propósito, que por los nuevos socios que el gobierno ha elegido para llevar este objetivo a su consecución. De este modo, mientras la actual administración intenta priorizar el fortalecimiento de relaciones con países como China, Rusia e Irán, que en su lectura pueden llegar a constituir un contrapeso a la hegemonía estadounidense, son precisamente estos países

los que la población encuestada percibe como más lejanos, poco confiables y, en el caso particular de Irán, incluso amenazante.

En lo que toca a la libre movilidad, la población ecuatoriana se muestra abiertamente adversa a cualquier noción de fronteras abiertas, y expresa rechazo a la inmigración, así como opiniones críticas frente a grupos específicos de migrantes que tienen por común denominador su origen latinoamericano y, más específicamente, su proveniencia de países cuya relación con Ecuador ha sido conflictiva.

Ante este panorama mixto de coincidencias y divergencias entre los principios y objetivos enunciados por el gobierno y las preferencias del público ecuatoriano, cabría esperar una evaluación al menos tibia de la política exterior por parte de la población encuestada. De manera sorprendente, esta “tibieza” no se verifica. Se evidencia, en cambio, por parte de los encuestados, un nivel de satisfacción con la conducción de la política exterior de 70%. En efecto, las respuestas a una pregunta que requería evaluar el nivel de acuerdo con la conducción de diversas políticas mostraron, antes que nada, el alto nivel de aceptación del que goza el desempeño del gobierno en todas las políticas sobre las que se consultó a la población. Para empezar, por la política educativa, con la que 85.9% de la población encuestada dijo estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” y, para terminar, con la política de seguridad pública, con cuyos alcances 65.6% de la muestra se manifestó “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo”. Todas las políticas públicas mencionadas en esta pregunta del cuestionario generan entre la población encuestada una valoración predominantemente positiva. Ahora bien, dentro de esos parámetros altos, la política exterior ocupa el penúltimo lugar en la lista, con 70% del público encuestado que se pronunció “muy de acuerdo” (25%) o “algo de acuerdo” (45%) con el desempeño del gobierno en esta materia. Este resultado puede tener, al menos, dos lecturas.

Por una parte, la valoración inferior atribuida al desempeño del gobierno en materia de política exterior —en comparación con las atribuidas a otros rubros del quehacer gubernamental— podría ser evidencia de la menor relevancia que la política exterior reviste para la población en general, ya sea por su carácter abstracto, ya porque, al no constituir una base sobre la cual se pueda hacer ofrecimientos concretos de tipo clientelar —salvo, probablemente, en el caso de los migrantes—, no configura puntos concretos de referencia a partir de los cuales la población pueda evaluar las ventajas y las desventajas, los logros y las tareas pendientes de la diplomacia ecuatoriana.

Por otra parte, si bien 70% de aceptación de la gestión en política exterior constituye una cifra más baja que las obtenidas por otros ámbitos de la administración pública, sigue siendo evidencia de que una amplia mayoría de la población aprueba la gestión gubernamental en esta materia, aun cuando los principios y las preferencias de uno y otro lado no coincidan plenamente. Aquí proponemos, más como hipótesis que como explicación, que esta evaluación positiva responde menos al desempeño mismo de la diplomacia ecuatoriana, que al alto nivel de aceptación del que goza el presidente Correa y que, como se ha argumentado para otros rubros del quehacer gubernamental,⁵⁶ tiende a arrastrar consigo las valoraciones del desempeño público.

De este modo, si bien las preferencias públicas en materia de política exterior no coinciden del todo con los principios y objetivos enunciados por el gobierno, el nivel de aprobación de 70% a la conducción de la política exterior podría interpretarse,

⁵⁶ Juan Carlos Donoso, “La justicia y el presidente: determinantes de la confianza en el sector judicial en América Latina”, en Juan Carlos Donoso (ed.), *Democracia y cultura política en América Latina*, en prensa.

a la luz de la popularidad del presidente Correa que al momento del levantamiento de la encuesta oscilaba entre 58% y 75%,⁵⁷ como un cheque en blanco, extendido por los ecuatorianos a su presidente, para que se utilice en la conducción de las relaciones exteriores del país.

⁵⁷ Centro de Estudios y Datos (Cedatos), “Estudio de opinión. Septiembre-octubre 2010”, disponible en http://www.cedatos.com.ec/levantamiento_policia.html (consultado el 1 de agosto de 2011); SP Investigación y Estudio, “Evolución labor del gobierno”, en <http://www.sp-estudios.com/> (consultado el 1 de agosto de 2011). Estas cifras, de octubre de 2010, corresponden a la aprobación de la gestión del presidente. Históricamente, en Ecuador, la calificación de la imagen del presidente y su gestión han estado estrechamente ligadas, por lo que la aprobación de la gestión del mandatario es un buen indicador para medir la popularidad del mismo.