

El Ecuador, las Américas y el mundo. La opinión pública y la política exterior del Ecuador

Francisco Carrión Mena*

Introducción

Contrario a lo que generalmente se piensa, el ecuatoriano tiene un notable interés en los asuntos internacionales. Además, en contra de lo que se cree, mantiene opiniones diferenciadas acerca de cuestiones diversas pero específicas de política exterior, lo cual se revela en un juicio propio e independiente de aspectos concretos de la temática externa del país, así como de los actores centrales de la política internacional.

Estas afirmaciones se pueden realizar luego de conocer los resultados del proyecto “Ecuador, las Américas y el Mundo 2014”, que se sustenta en el procesamiento de una encuesta reciente que auscultó el pensamiento de los ecuatorianos acerca de aspectos de política exterior del Ecuador. Con base en ese estudio, ahora es factible confirmar que los ecuatorianos se manifiestan fuertemente nacionalistas en lo político, cautelosos en lo cultural y ampliamente receptivos a la apertura comercial y económica.

La estadística, origen y destino de las encuestas, es una ciencia exacta que se ha convertido en una herramienta indispensable para el trabajo de sustento de las ciencias sociales. En el desarrollo académico moderno, no es posible concebir una investigación rigurosa sin el apoyo de una muestra de datos que recoja la “realidad empírica” del área o sector social investigado. Las relaciones internacionales, como ciencia social, no escapan a esta afirmación. En esa línea, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), con la dirección de la Unidad de Relaciones Académicas Internacionales, a mi cargo, ha vuelto a encabezar, por tercera ocasión, un estudio que, con el auspicio de varias entidades nacionales e internacionales, está dirigido a identificar diferentes indicadores acerca de las relaciones del Ecuador con América y el mundo, con base en la opinión pública sobre la política exterior del país.

Son escasos los lugares, a nivel mundial, en los que se realiza un estudio de esta naturaleza. En América

* Investigador de Flacso Ecuador. Embajador y ex canciller de la República del Ecuador

Latina, en el programa “Las Américas y el Mundo” participan, además del Ecuador, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú, por medio de centros académicos de estudios superiores.

Diseño de la investigación

La política exterior, por su propia naturaleza, tiene una función integral, en el sentido de que debe ser la expresión del conjunto del Estado y, de esta forma, personificar a la totalidad de la población y representar a todo el agregado social de manera permanente.

La investigación se diseñó en esa línea; sustentada en datos provenientes del Censo de Población y Vivienda que el año 2010 realizó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Este soporte –marco de muestreo– sirvió especialmente para construir “una estratificación óptima de los conglomerados, garantizando la inclusión de todo tipo de hogar y, por tanto, de características sociodemográficas de personas”, como lo señala la presentación del estudio en mención. Esta observación sirve para garantizar que la extensión de la muestra es lo suficientemente amplia como para cubrir representativamente todo el conjunto social y territorial del país.

Dentro del sólido esquema en el que se estructuró la muestra, se consideró necesario abrir algunos espacios que permitan profundizar el

conocimiento acerca de algunos temas de política exterior del Ecuador, por parte de los sujetos investigados. Con esa intención, se efectuó una distinción para identificar el criterio en áreas urbanas y rurales de las tres grandes regiones geográficas nacionales, tomando en consideración el tamaño de la población y los espacios dispersos.

Con el fin de contar con una fórmula aún más representativa, se realizó un diseño particular para abundar en algunos detalles del pensamiento de las poblaciones de frontera, así como de los temas de frontera, en reconocimiento de este sector del territorio y de la diversidad del mismo a lo largo de la franja.

Se incorporó, con esa intención, dentro de la población encuestada, a la región amazónica, por su representatividad en número de habitantes, así como por su relevancia geográfica y estratégica. La importancia de esta región está vinculada a la trascendencia que se ha querido otorgar a la franja fronteriza ecuatoriana en la percepción de materias de política exterior. Los dos segmentos territoriales añadidos –Amazonía y frontera– “han permitido ofrecer una lectura más matizada de las actitudes públicas frente a diversos temas de la política internacional y la diplomacia” del país.

Con esta estructura organizativa de la investigación, se mantuvo, al igual que en las ediciones anteriores, el tópico de la identidad y la

pertenencia nacional con las dimensiones que esta amplia temática contiene; se exploró, luego, las posturas generales ante la política exterior, y se indagó las expectativas que esta genera entre la población encuestada; se analizó las actitudes frente a la participación del Ecuador como actor en la comunidad internacional; se auscultó la opinión en torno a los procesos de regionalización y al papel del Ecuador en este contexto; y, finalmente, se exploró al fenómeno migratorio.

No resultará inoficioso consultar la base de datos que acompaña al estudio e incluso hacer una revisión al cuestionario aplicado en la encuesta. Con certeza, despertará interés y motivará una particular visión de las cuestiones propuestas.

La muestra de la encuesta fue levantada durante la segunda quincena de diciembre de 2014, por lo que los resultados responden a ese momento y a partir de ese período “permiten establecer comparaciones temáticas y señalar tendencias en las actitudes de la opinión pública sobre la política exterior de Ecuador en los últimos cuatro años”.

Descripción de la coyuntura

El marco temporal que rodeó el levantamiento de la muestra constituye un elemento de particular relevancia. La coyuntura mundial es una de las más complejas que ha vivido la humanidad en tiem-

pos recientes. Se han desplegado cuestiones que no se habían hecho presentes desde las convulsionadas condiciones de la Segunda Guerra Mundial. Por este motivo, se creyó necesario presentar una descripción de los contextos nacional e internacional que estuvieron presentes durante la realización del estudio y que, de hecho, pueden haber incidido en el pensamiento de los encuestados para la investigación.

A pesar de que no se habían hecho presentes en toda su profundidad, estaban ya actuantes durante la toma de la muestra cuestiones globales como la inseguridad internacional aquejada por la tenacidad del terrorismo y los fanatismos religiosos; la perseverante pero agravada presencia del conflicto en el Medio Oriente; la ampliación y peligrosa incidencia de la inestabilidad de los países luego de la Primavera Árabe; la crisis de Crimea y Ucrania, y una reedición, sin el componente ideológico, de lo que fue la Guerra Fría.

También habían prorrumpido sucesos como la desaceleración de la economía China; el estancamiento de la economía europea; la tenue recuperación económica estadounidense y las repercusiones de la revalorización del dólar; la disminución de la demanda y reducción de los precios de las materias primas, en particular las de origen latinoamericano, lo cual ya había empezado a causar un notable impacto en el sector económico de la región.

En el ámbito político latinoamericano, la desaparición del escenario venezolano y regional del ex presidente Hugo Chávez; el afianzamiento de las negociaciones del Gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, y una considerable sucesión de procesos electorales en varios países, a la par de la promoción de pujantes procesos de regionalización o integración.

En el espacio interno, la muestra tiene lugar durante la tercera administración del presidente Rafael Correa, y se inscribe en un período de transición del régimen: de una etapa de fuerte y consolidada presencia política, a un momento de desgaste en el ejercicio del poder del presidente y del movimiento Alianza País, coincidente con el surgimiento de algunas dificultades económicas. No obstante, es un período que se ha caracterizado, a diferencia de anteriores, por la estabilidad y el seguimiento continuado de los objetivos de erradicar las desigualdades y la pobreza, acompañado de la búsqueda de transformar la matriz productiva del Estado ecuatoriano, dentro de la filosofía de la primacía del ser humano sobre el capital.

La encuesta se efectuó antes de que se manifestara con mayor agudeza la brusca caída de los precios del petróleo, a comienzos del 2013, de manera que hacia diciembre de 2014, la opinión pública ecuatoriana ya estaba informada de que el

período siguiente se podría enfrentar dificultades como ya lo habían reconocido las máximas autoridades del Estado.

Los temas de política externa del Ecuador, con mayor repercusión a la época de la encuesta, estaban centrados en el duro cuestionamiento ecuatoriano a la práctica de otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la ubicación de su sede; el financiamiento a relatorías específicas en perjuicio de otras muy poco atendidas, así como la fuente de los recursos para financiar las labores de esas relatorías escogidas, todo lo cual condujo al Gobierno a buscar la modificación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En otro ámbito, se desarrolló una amplia campaña de denuncia contra la empresa Texaco-Chevron a fin de visibilizar los daños causados a la población y al ambiente en el lapso que esa compañía desarrolló sus trabajos de extracción petrolera en el país. Dentro del tema ambiental, era reciente la decisión de explotar los campos hidrocarbúricos en el Yasuní; la negativa del Gobierno a facilitar la visita a parlamentarios alemanes a ese Parque y la renuncia ecuatoriana a recibir cooperación de Alemania en ese ámbito. El asunto del asilo a Julián Assange continuó entre las cuestiones actuales de ese momento, ante la decisión ecuatoriana de respaldarlo y ofrecerle la

protección que remiten a normas de asilo reconocidas en América Latina.

En el campo del comercio exterior, el Gobierno anunció la culminación de las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea y el inicio del trámite de formalización de este tratado.

La cuestión migratoria ha estado presente en el ámbito de la política exterior del país con los contactos que ha sostenido el gobierno durante los desplazamientos del presidente al exterior y a la política de promoción de la repatriación. El retorno de ecuatorianos afincados en destinos europeos en el marco de la agudización de la crisis en países europeos del Sur. También en ese lapso, el Ecuador se presenta como un polo inmigratorio de atracción.

Las relaciones bilaterales con los vecinos, al momento de la encuesta, tenían un desarrollo positivo en un ambiente de normalidad. Los encuentros de gabinetes con el Perú habían consolidado su práctica binacional. El hecho de más relevancia constituyó la declaración y aceptación de las líneas de base y la firma de un tratado para la delimitación de la frontera marítima ecuatoriano-peruana, antes de la emisión del laudo por parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la disputa por la línea marítima fronteriza entre Chile y Perú. Para entonces se había estabilizado la relación con Colombia posterior a los hechos del puesto de Angostura en la línea

de la frontera terrestre entre los dos países. Luego de la llegada al poder del presidente Santos, los términos de la relación se habían mejorado de manera notable, cuestión que se evidenció con la visita a Bogotá del presidente Correa y un ambiente de expresiva cordialidad en la inauguración de la feria del libro en la capital colombiana. Una vez consolidada la negociación de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, el presidente ecuatoriano había expresado su decisión de aceptar la idea de que conversaciones similares se realizaran en territorio ecuatoriano con la agrupación ELN.

En el área regional y de la integración, para agosto de 2014, se concluyó con las dificultades que impedían la nominación del secretario general de Unasur que afectaba la imagen del proceso integrador, cuestión que se superó con la designación del ex presidente colombiano Ernesto Samper Pizano. La inauguración del edificio de la sede motivó la presencia de los jefes de Estado de este ente regional en Guayaquil y Quito. En la Celac, el Ecuador pasó a formar parte del Cuarteto, durante la Cumbre de La Habana, con miras a asumir la Presidencia pro-témpore, después de Costa Rica, en el año 2015.

Con el trasfondo de esos hechos, se desplegó el conjunto de preguntas que fueron respondidas en una encuesta que se desarrolla en el estudio en cinco capítulos temáticos.

La planificación de la política exterior

Si bien tradicionalmente el concepto de estadística ha mantenido relación con la información numérica referida a los estados o al territorio, hoy en día está muy vinculado y se concibe a la estadística –y al muestreo– como una colección de formas y métodos para el estudio y análisis académicos y, de indispensable utilidad, para planificar.

Después de la recopilación, organización, análisis e interpretación de la información numérica y cualitativa, es factible formular conclusiones válidas dirigidas a generar acciones de carácter político y gubernativo.

Las acciones de gobierno exigen conocer previamente la realidad que se intenta gobernar. Requiere estar informado para adoptar las medidas adecuadas con el objeto de dirigir al Estado y al conjunto de la sociedad hacia donde desea ser conducida. Implica, asimismo, la posibilidad de rectificar rumbos, modificar resultados no deseados y corregir desviaciones del camino originalmente trazado. Es claro que cuanto más veraz y mejor sea el conocimiento que exista sobre la realidad, las medidas gubernamentales, igualmente, serán más correctas.

Siempre consideré que una planificación adecuada era indispensable para desarrollar una política exterior de calidad para el Ecuador.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores que presidí desde octubre de 2005, “lancé públicamente al debate la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior para los próximos quince años, el Planex 2020”. Señalaba, en ese entonces, que estimaba “que, en el campo de la política exterior, era y es necesario que nuestra política exterior tenga una estabilidad que vaya más allá de la duración de los gobiernos, de tal modo que una acción externa sostenida permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que mantenemos con los distintos países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano”¹.

Como lo señala el levantamiento de la encuesta para Las Américas y el Mundo: Ecuador 2014, “Las y los ecuatorianos desean que su país se involucre activamente en los asuntos internacionales... y es optimista respecto al futuro del mundo, de América Latina y al suyo propio”, así como también busca determinadas certezas, como contar con “una agenda fuertemente orientada hacia la protección del medio ambiente” y “de instrumentos de ‘poder blando’, tales como el comercio y la cultura, por sobre los instrumentos de una política exterior agresiva...”.

El trabajo igualmente revela tendencias sobre preferencias de la

1

Presentación a los libros con los textos Planex 2020 (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

población encuestada del Ecuador, como su valoración respecto de determinados países, grandes o desarrollados como Estados Unidos, Alemania, Brasil o China, así como sus ideas respecto a los vecinos. Muestra, también, a qué países identifica como amigos, a cuáles socios, y también expresa una negativa a considerar adversarios, todo lo cual conduce a una lectura matizada de las relaciones con los distintos países que giran en la esfera del pensamiento del ecuatoriano.

Resulta interesante, dentro de las concepciones percibidas por el público encuestado, apreciar lo que el ecuatoriano entiende y aprecia como integración regional, otra línea averiguada en el proyecto. La integración, mediante el desarrollo de infraestructura física, es un ítem muy apreciado y, luego, la apertura de fronteras a los flujos de comercio e inversión. Sin embargo, la libre movilidad de las personas no forma parte de las aspiraciones en materia de integración del público ecuatoriano.

En medio de la percepción de un perfil más acentuado de compatibilidad que ha adquirido América del Sur, se expresa un mejor conocimiento en relación con las organizaciones regionales vinculadas a la integración. En este contexto no deja de atraer la atención la visibilidad que ha adquirido Unasur. La OEA, en tanto, sigue siendo muy valorada y tiene una primera opción cuando se trata de escoger una entidad útil

para intervenir en un conflicto regional. También es muy notorio el desconocimiento que existe sobre la Celac.

De los hallazgos interesantes del estudio son los relativos a las actitudes públicas en relación al fenómeno de las “poblaciones en movimiento”, esto es frente a las y los extranjeros y a las personas inmigrantes. Aún cuando el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante, el público encuestado exhibe reservas frente a extranjeros e inmigrantes. Si bien la población encuestada expresa una opinión en general buena acerca del extranjero, hay la percepción de “ser demasiados” los que han llegado, con opiniones diferenciadas y aún discriminatorias ante determinados grupos, especialmente con extranjeros no documentados; y, se muestra proclive a apoyar políticas restrictivas radicales para contener la inmigración.

Conclusiones

La política exterior y en general los temas internacionales no son precisamente aquellos aspectos que están en el primer nivel de interés, a pesar de que, en la mayor parte de los casos, es intuitiva la incidencia que tienen las cuestiones internacionales en la vida de la población. En consecuencia, estudios como el que hemos elaborado en Flacso Ecuador tienen un valor mucho más elevado que el

que generalmente se suele otorgar a esta clase de material.

Avanzar en otros detalles del contenido de la investigación incrementa la cantidad de posibilidades que ofrece el estudio para derivar trabajos de análisis, de investigación académica adicional, reflexiones para los gestores de opinión y, para el caso de autoridades de gobierno, como he mencionado, la opción de una planificación y de la toma de decisiones que estén acorde o busquen modificar posiciones o tendencias, sea de las mismas políticas vigentes o de actitudes públicas que dirijan a la sociedad hacia determinados objetivos, pero también a una correcta inserción del Ecuador en el concierto internacional, que es una de las cuestiones que ha “descubierto” el público ecuatoriano encuestado en esta investigación que muestra una abundante utilidad práctica.