

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

Luis Verdesoto Custode (Coord.)

Francisco Carrión Mena

Almudena Cortés Maisonave

Francisco Rojas Aravena

José Antonio Sanahuja



FLACSO
ECUADOR

Seminario Internacional "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-340-9

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS MIGRATORIAS : POLÍTICA
EXTERIOR : RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012
	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso

	237.1
N° 1007188	6535
N° 38995	
BIBLIOTECA - FLACSO	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-340-9
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: ©Jorge Peugachy, 2011
Serie Mujeres Andina
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: marzo de 2012

Índice

Presentación	7
Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación	9
Luis Verdesoto Custode	
El diálogo político en época de cambio	53
Francisco Carrión Mena	
La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España	71
Almudena Cortés Maisonave	
Diálogo político entre España y América Latina	95
Francisco Rojas Aravena	
Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses	107
José Antonio Sanahuja	
Epílogo	149
Luis Verdesoto Custode	

Epílogo

Luis Verdesoto Custode

Una vez formulada la primera versión de este libro, varios profesores de la FLACSO sugirieron que redactara una segunda parte del estudio introductorio o un epílogo que recogiera el debate más actualizado sobre la evolución de las relaciones entre Europa y América Andina, así como sobre la situación de la agenda sobre migraciones, en particular referidas a Ecuador, que constituirían un síntoma del desarrollo que podrían tener problemáticas más generales.

En efecto, el país atraviesa por un momento crucial en sus negociaciones de un acuerdo comercial con Europa, toda vez que la Unión Europea optó por realizar acuerdos regional/bilaterales con Colombia y Perú, desechó un acuerdo general con la Comunidad Andina, y asumió con Ecuador un tratamiento bilateral de sus cuestionamientos, en especial los relativos a libre comercio. Este tema condiciona las relaciones entre América Andina y España, cuya pertenencia y especialidad en la Unión tienen un grado relativo de autonomía. A su vez, la profundización de la crisis española repercute sobre los mecanismos que tratan la migración, tema duro de las relaciones bilaterales entre Ecuador y España.

Este epílogo no deja de lado el carácter propositivo que animó el estudio introductorio, y asume la principal recomendación acerca de la cooperación orientada hacia el fortalecimiento del Estado y las políticas públicas dentro de parámetros precisos. En los párrafos siguientes se desarrolla la línea inicial, en el sentido de la cooperación necesaria para la eficacia de la misma sobre el Estado, pero que se perfila como insuficiente. A la coope-

ración señalada debe acompañarla una intervención en el plano de la cultura democrática e institucional, a través de medios de comunicación de alcance latinoamericano, que profundicen en los temas de democracia, en general, y de Estado democrático, en particular.

Como contexto, se han recogido las principales conclusiones de una investigación sobre percepciones de relaciones internacionales en Ecuador, conocimiento básico de uno de los actores a los cuales van dirigidas las recomendaciones, que se ejecutarían a través de la cooperación internacional. Luego de un análisis de datos empíricos, se sugiere superar, desde un nivel más complejo, versiones reiterativas y estancadas en materia de migración. Esto es, la incorporación de asuntos relacionados a las demandas de la población con expectativas de migración a España y de la población migrante consolidada allí. Esto abre una agenda de integración y cohesión con ese país, así como de vínculos de segundo nivel con el país de origen. De modo complementario, se examinó alguna literatura relativa a la cooperación española.

El contexto general de este epílogo, que no se remite formalmente al seminario que dio origen a este libro, ni lo responsabiliza por sus contenidos, plantea que en la lógica de los acuerdos confluyen, por un lado, la necesidad de lograr formas eficaces para las partes; y, por otro lado, la concurrencia de estas, con mayores o menores desigualdades, en términos tales como proyectos, visiones y alcances de sus propuestas.

Europa y América Andina intentan acuerdos comerciales, luego de procesos en que, al principio, fue evidente que la segunda no tenía las condiciones estatales ni de desarrollo para soportar el peso de compromisos comerciales básicamente de apertura; y, después de la demanda y negociación de acuerdos de libre comercio, especialmente con Estados Unidos, se sintió en posibilidades de replicarlos con la Unión Europea. El contenido de la negociación comercial entre América Andina y Europa no tiene los alcances ni la precisión de los acuerdos con otras ex colonias europeas (protocolos financieros o detalles de cooperación). Sin embargo, provocó una escisión en los países andinos, con la que se hicieron evidentes las diferentes lecturas del desarrollo y el libre comercio, así como las estrategias políticas de Colombia y Perú, y de Bolivia y Ecuador.

Además de las posiciones ‘de principio’, es visible que las consecuencias de los avances en los acuerdos por parte de Colombia y Perú acorralan a Ecuador en temas de banano y café. Si bien los acuerdos comerciales exponen al país a situaciones comprometidas de desarrollo –que, sin embargo, son sorteables desde políticas públicas–, generan una situación de indefensión –en materias precisas–, al dejarlo fuera de los acuerdos regional/bilaterales. El problema se profundiza con la suspensión de la ley de preferencia comercial andina y erradicación de drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y la ‘reclusión’ en el Sistema Generalizado de Preferencias por la naturaleza de los competidores –fundamentalmente Brasil y Argentina– (Entrevista a Juan Antonio Sanahuja, 2011).

La opción de apertura de Colombia y Perú es clara, como no lo es la visión de ‘endogenización’ de Ecuador y Bolivia. Esta diferencia, al margen de los acuerdos con Europa, anuncia poco futuro al proceso andino de integración, fundamentalmente por la ausencia de proyectos y/o estrategias de recomposición del marco regional. No solamente se trata del acuerdo económico –afectado por las oscilaciones entre Unión Aduanera y Política Arancelaria Común–, sino, de capacidad política para acometer una agenda común que, amparada en la tolerancia intergubernamental (e interestatal) sobre proyectos de desarrollo y posiciones ideológicas, asuma las cuestiones centrales de la integración, que son comerciales, pero fundamentalmente políticas.

A la ausencia de un proyecto de integración regional andino, desde el cual abordar acuerdos interregionales¹, se oponen, desde el lado europeo, por un lado, la concreción de un proyecto bien definido de relacionamiento interregional y/o bilateral²; y, por otro lado, la misma débil consistencia de la voluntad de integración y de postura multilateral en América Latina/Andina. Como se puede observar en los datos consignados luego para Ecuador, aquello profundiza una notable asimetría con Europa y potencia la inconsistencia de las propuestas andinas. Ahora, las

- 1 A la intolerancia se suma la indefinición de opciones en la región, básicamente entre autonomía, regionalismo y soberanía. Al respecto, ver Sanahuja (2011).
- 2 La ausencia de un proyecto interlocutor en América Andina multiplica la eficacia del proyecto europeo, que marca la agenda y el ritmo de las relaciones, más aun en situaciones en que puede llevar la negociación desde posiciones inflexibles.

propuestas europeas, más bien, se recluyen en la rebaja de importancia de la relación con América Latina/Andina.

Las 'ausencias' de esta región potencian una actitud de premio/sanción de Europa hacia ella. Este fraccionamiento de la región (América Latina/Andina 'buena' –interlocutor– y 'mala' –sujeto de sanción–) dificulta notablemente los marcos de una cooperación eficaz e independiente, y, fundamentalmente, debilita la capacidad normativa/valórica del discurso de la cooperación europea.

En el caso particular de las relaciones de España con América Andina, una cuestión importante a tratar es el grado en que la administración pública española pueda tener una independencia relativa de la Unión Europea en materia de cooperación, dados los cambios que se producen en Europa, por un lado, y, por otro lado, la capacidad de mantener las políticas de Estado que tenga la administración española en materia de cooperación, de producirse cambios gubernamentales (Entrevista a Elena Flores, 2011).

El tema más obvio será que el margen de maniobra que tenga la cooperación española en relación con América Latina dependerá de la profundidad de los cambios europeos y españoles, que seguramente buscarán afinidades ideológicas –en Europa y América Latina/Andina–, en un contexto de estabilidad de los mecanismos que ya se han perfilado. Esto es, en el marco de recortes fiscales y ampliación de prioridades –circunstanciales y estratégicas– se profundizará la cooperación descentralizada de las comunidades autónomas y la operación de todas las formas de cooperación a través del ámbito no gubernamental, con las connotaciones que aquello implica.

Las tensiones de la cooperación española aparecen ligadas a la naturaleza de los receptores, países de renta media más próximos a las metas del milenio que los países africanos y, especialmente, subsaharianos. A la vez, la evolución de los acontecimientos de la costa mediterránea de África determina el apareamiento de nuevas prioridades. Pero, simultáneamente, por el lado no previsto de la evolución de la crisis española, las empresas privadas –transnacionales de origen español– ahora requieren más del mercado latinoamericano para respaldar la realización de sus activos, lo que complejiza el escenario, por la combinación de intereses de solidari-

dad y de rentabilidad. Este tema ha contextualizado, decisivamente, la política exterior española, no sin críticas internas y externas, pues no cabe incentivar una independencia absoluta de economía y política en ninguna de las partes. Finalmente, una última tensión está relacionada al carácter de creciente ‘pragmatismo’ que pueda adquirir la política de cooperación, en la que, junto con el mantenimiento de los instrumentos, se pueda desvanecer el fundamento valórico de la cooperación.

Pero volvamos sobre un planteamiento ordenado, que permita propuestas positivas.

Primera parte:

Las relaciones políticas entre la Unión Europea y América Latina

Acerca de la naturaleza de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la pregunta básica consiste en plantearse si actualmente existe una sociedad estratégica. Juan Pablo de Laiglesia³ dice que:

La Unión Europea y América Latina somos aliados naturales que compartimos valores y agenda, en materia de consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, en una apuesta clara por el multilateralismo y la multipolaridad, y en la provisión de bienes públicos globales. [...] dentro del G-20 hay tres países de América Latina. Europa necesita socios para redefinir su papel en la política global y en este sentido América Latina es un aliado natural que puede ayudar a la Unión Europea a consolidar su papel en la globalidad y sobre todo en lo referente a su papel exterior (De Laiglesia, 2010: 21).

Este autor profundiza su reflexión extendiendo la naturaleza del vínculo a uno triangular –que incluye a Estados Unidos–, en que la conveniencia principal se desplaza hacia América Latina (“le permite reforzar la relación estratégica con sus dos principales socios, cercanos políticamente, interrelacionados económica y comercialmente, de donde proviene el esfuerzo

3 Secretario de Estado para Iberoamérica de España.

inversor y la cooperación al desarrollo”), seguida por Estados Unidos (“le resulta imprescindible reorientar sus relaciones tanto con la Unión Europea como con América Latina en la implementación de su nueva política de diplomacia blanda/*soft power* y multilateralismo”), y finaliza con la Unión Europea (“desea confirmarse como el socio confiable para ambos, como instancia facilitadora de iniciativas para el desarrollo, la estabilidad y la prosperidad”)(De Laiglesia, 2010: 21-22).

La tan explícita estrategia europea de intervención en un orden mundial multipolar en que se negocian nuevas correlaciones y formas institucionales asume el supuesto de que es preciso constituir, con algún grado de urgencia, a América Latina como un interlocutor. Europa requiere, por un lado, de la comparecencia política de América Latina dentro de la nueva arquitectura política internacional; y, por otro lado, también precisa de una recomposición de sus relaciones con Estados Unidos, que se facilitan desde las complejidades que implica la comparecencia de un tercero (Alonso, 2010).

Esta identificación de problemas comunes que devengan en propuestas compartidas se ha detenido en las circunstancias económicas de las dos partes. Sanahuja sintetiza la literatura sobre el tema.

En lo que a veces ha sido interpretado como una clara contradicción con los objetivos de la UE de apoyo a la integración regional, solo se habían firmado acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002). Ello no se interpreta, a su vez, como resultado de una estrategia proactiva de la UE, sino como una actuación meramente defensiva. Esta se explicaría, sobre todo, por los posibles efectos de desviación de comercio y de un peor trato a la inversión europea que supondrían los respectivos acuerdos de libre comercio que tanto Chile como México han firmado con los Estados Unidos. A ello se le sumaría el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre 2008 y 2009, que condujo a una negociación bilateral con Colombia y Perú, lo que, en conjunto, revelaría el abandono de la estrategia “interregional” de la UE y la afirmación, por la vía de los hechos, de una estrategia bilateral que también expresaría el fracaso de la tradicional política de apoyo a la integración regional de la UE (Sanahuja, 2010: 8).

El interregionalismo se estrelló en el umbral de la falta de iniciativas de América Latina, síntoma de su débil constitución como interlocutor regional. Por una parte, los procesos de integración experimentados en la región se han detenido en la identificación de intereses y estrategias compartidas que no han podido caminar hacia una forma común, por falta de bases objetivas y de expresiones políticas orgánicas con sus sociedades. Y por otra parte, la complejidad de la globalización profundiza las perspectivas y pisos desde los cuales acceden cada uno de los países de América Latina, ritmos y desarrollos desiguales que impiden una gestión supranacional.

Ciertamente, con las cumbres entre jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina se dieron pasos iniciales importantes, al desplazar una agenda constituida de modo vertical, que trataba solamente los problemas de América Latina –especialmente sobre la democratización y la paz–, hacia las problemáticas de la gobernanza global –que incluyen las propuestas europeas–, buscando posiciones comunes (Sanahuja, 2011). Se dieron progresos importantes desde la Cumbre de Río, ya que, posteriormente, se estrecharon las posibilidades. Respecto de la Cumbre de Madrid, aún conviene guardar prudencia interpretativa.

Sanahuja sistematiza los factores que afectaron a la relación birregional:

En primer lugar, hay que mencionar la marcada “securitización” de las relaciones internacionales tras los atentados del 11 de septiembre, que alejaron a América Latina y sus prioridades de la agenda internacional, en particular para Estados Unidos, desde entonces centrado en la “guerra global contra el terror”. Solo Colombia escapó a esta tendencia, en la medida que el gobierno de Uribe logró resituar el conflicto colombiano en el marco de esa “guerra” global. En segundo lugar, la nueva agenda de desarrollo y los Objetivos del Milenio han desplazado la ayuda y la atención de los donantes hacia países más pobres de África subsahariana y Asia meridional, habida cuenta de que América Latina, una región de renta media en la que el verdadero problema es la desigualdad y no la pobreza, tiene recursos para resolver sus problemas sociales por sí sola, si es que adopta las políticas adecuadas, y en especial las siempre pendientes reformas tributarias. En tercer lugar, en contraste con lo ocurrido en Asia, y con la excepción, quizás, de Brasil, la región no ha logrado convertirse en el polo de crecimiento económico que se esperaba, más allá del retorno a un modelo primario exporta-

dor intensivo en recursos naturales y mano de obra barata, en el que las materias primas –y en algunos casos las manufacturas de las ‘maquila’– vuelven a ser un vector de crecimiento tan importante como frágil. El ascenso económico de Asia, en particular, ha situado a América Latina y la UE ante mayores opciones para diversificar las relaciones exteriores, y el interés mutuo parece disminuir (Sanahuja, 2011: 10).

Desde esta perspectiva, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina parecen configurarse en una doble vía⁴. Por un lado, la oscilación entre formas de relación comercial y cooperación tendiente a la cohesión; negociación interregional y acuerdos bilaterales; libre comercio y derechos humanos; unilateralidad de la “directiva de retorno” y negociación colectiva sobre migración que, finalmente, acentúan la diversidad de América Latina por la variedad de circunstancias de su relación con Europa y España.

Por otro lado, la invocación a una regionalidad mayor de lo que dan las capacidades –especialmente políticas–, presionando sobre el carácter de países de renta media, y soslayando las diferencias de proyectos políticos en curso, en que se forma, por ejemplo en el área andina, una radical distinción económica (aperturas exitosas de Colombia y Perú, que configuran una relación privilegiada en el Pacífico y con Estados Unidos) y política (democracias liberales *versus* experiencias neopopulistas que pretenden adquirir una forma multilateral en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA).

En la dimensión regional, el horizonte estratégico de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) no es claro, por la tensión existente entre la ALBA, que presiona por una agenda compleja y múltiple, y Brasil, que asume un liderazgo limitado a una agenda de infraestructura, seguridad y ambiental. Pero, fundamentalmente, América Latina no existe como una expresión multilateral, pese a los intentos ‘voluntaristas’ de conformar instancias y organismos regionales, que reflejen la composición y acuerdos del continente sin Estados Unidos⁵. Los países con estra-

4 Dejamos por fuera del análisis el telón de fondo que constituye la necesidad de América Latina para la empresa privada de algunos países como España (Ospina-Valencia, 2010).

5 Cabe señalar que la ausencia de Estados Unidos en el escenario regional alienta estas posiciones, más allá de la decisión política uniforme de los países que conforma el corazón de la ALBA de bajar el nivel de relaciones diplomáticas con este país.

regias más aperturistas concurren al escenario regional desde una perspectiva de individualidad que busca concertación con sus pares antes que una posición regional⁶. De este modo, la falta de posiciones y acuerdos regionales dificulta la conformación del interlocutor aspirado por Europa. Mientras que la Unión Europea pone una agenda para la relación con América Latina/Andina, la región no puede poner una agenda de contraparte y se limita a reaccionar y poner en evidencia las asimetrías entre los países y las distancias en estrategias para abordar la concurrencia al escenario internacional.

Sin embargo, cabe interrogarse sobre si estamos frente a un nuevo ciclo de la integración latinoamericana (Del Arenal, 2010). Existen indicios de cambio en los procesos de integración vigentes en la región, sea por el agotamiento de algunos o por la reacción ante nuevas circunstancias. Las estrategias para abordar la coexistencia de una multiplicidad de un procesos —generalmente ineficientes— van desde la deglución hasta la coordinación. El elemento más característico parece ser la ausencia de un amplio liderazgo o la decisión de Brasil de no asumirlo sino en los términos planteados por sí mismo, siendo evidente que Venezuela no puede asumir los vacíos creados por esa postura.

¿Hacia dónde conduce la crisis del ‘regionalismo abierto’, que pudo haber puesto en cuestión la relación interregional? La dinámica de las dos partes parece haber complejizado las interdependencias, en materia migratoria, ambiental o de seguridad, que requieren de nuevas formas de tratamiento supranacional, que no se restrinjan a las conocidas.

En términos programáticos, ningún país de América Latina parece haberse estacionado en un aperturismo elemental dentro del amplio cauce del ‘regionalismo abierto’. Esa visión no estuvo ni está vigente, especialmente, en América del Sur. No se puede evaluar los procesos latinoamericanos desde una perspectiva caricaturesca o falsa que, lamentablemente, se origina en la misma región. La falta de una aproximación sensata a la situación regional presiona por propuestas regionales en casi todas las materias de la política pública, que estarán destinadas a ejercicios buro-

6 Por ejemplo, México, Brasil, Perú, Colombia o Chile, que cuentan con alternativas comerciales más allá de Europa y Estados Unidos.

cráticos sin concreción política, y peor aun institucional. Lo más real es que el futuro de los procesos de integración no es claro y que no ha surgido, todavía, una alternativa al regionalismo que estuvo asociado a la apertura de las décadas pasadas.

El tratamiento mediante cuerdas separadas, sea interregional, bilateral o regional/bilateral, debe ser reconocido como una consecuencia de las propias dinámicas de América Latina, aunque, ciertamente, esto no le robustece como interlocutor. Se abre la pregunta de si el diálogo político interregional se mantiene sobre las bases de una relación económica diversa; ¿cuál es el destino previsible de velocidades diferentes? ¿La prevalencia de relaciones sectoriales? ¿La inorganicidad?

La cooperación española. Revisión de pocos temas

En el contexto de la recomendación formulada en el estudio introductorio de este libro, cabe asumir la interrogante central acerca del contenido y la forma en que la Unión Europea puede proseguir su conformación como ‘potencia civil’ o ‘actor normativo’ en sus relaciones con América Latina. Esto es, “las capacidades y la influencia real de una política exterior basada en valores pero también en intereses, y sobre el papel de una ‘asociación birregional’ que ha afirmado estar sustentada en un compromiso común con los valores democráticos” (Sanahuja, 2010: 129).

El Plan Director de la Cooperación 2005-2008 recoge entre sus estrategias y prioridades horizontales el “aumento de las capacidades sociales e institucionales”, que incluyen la gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, lo que se constituyó en una muy significativa asunción de una perspectiva y compromiso político y estatal de la cooperación española, una condición necesaria para el desarrollo de sus destinatarios⁷. En la declaración más sólida sobre el tema que nos ocupa, el plan sostiene que:

7 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya aparecen como el articulador central de la cooperación, no obstante, al estar precedidos por una invocación a la democracia, se reinscriben en la necesidad de una asociación y correlación necesarias entre lucha contra la pobreza y desarrollo institucional.

Los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia [...] El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Consecuentemente, las instituciones se erigen en factor primordial para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades, así como el acceso y la igualdad de oportunidades (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009a: 36).

Los temas principales que aborda son:

- Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político.
- Apoyo y fortalecimiento de los procesos y los mecanismos institucionales del diálogo social.
- Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Desarrollo de la administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos.

Esto implica el fortalecimiento de los partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicatos; a la sociedad civil; a los parlamentos y legislativos; a los órganos electorales democráticos; los mecanismos institucionales del diálogo social; la garantía del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva; la profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales; el mejoramiento de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior; la seguridad pública y ciudadana; el refuerzo de las instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica; el fomento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las administraciones públicas; y la descentralización y robustecimiento de las administraciones locales.

Efectivamente, ese Plan Director asumió el compromiso sólido de apoyar el desarrollo institucional de los receptores de la cooperación. El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 reordena los elementos citados del siguiente modo:

La gobernabilidad democrática reconoce el derecho de las personas a tener un desarrollo sostenible; para ello las instituciones deben garantizar el acceso a determinados servicios básicos, los derechos políticos y la igualdad de género como un elemento troncal de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad tiene diversas dimensiones, tales como: desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad, promoción de la cohesión social, rendición de cuentas, etc. Estos aspectos se engloban en una doble dirección: a) mejora y reforma de la institucionalidad democrática, y b) apoyo a la organización de la sociedad civil (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009b: 99).

Así, el Plan de Cooperación Española 2009-2012 anuncia un nuevo ciclo, marcado por una política de Estado en esa materia que eleva la eficacia de la lucha contra la pobreza (“Pacto de Estado contra la Pobreza”), y del compromiso para perseguir una “globalización más inclusiva y equitativa” y afrontar el deterioro ambiental. Se trataría de trascender la política de mera cooperación y convertirla en una política integral, de desarrollo común y compartida.

El signo de la pretensión, no obstante, es más bien metodológico. Esto es, se afirman con mayor convicción elementos metodológicos, antes que programáticos. La búsqueda de la efectividad parece orientar el plan en actual desarrollo que, además, coincide con un período de restricciones en la disponibilidad de excedente público español con dedicación a la cooperación, junto con la necesidad de conciliar nuevas expectativas internacionales, fundamentalmente la apertura de cooperación basada en los ODM –orientados lógicamente hacia África subsahariana– y la emergencia de nuevas demandas en África mediterránea –vecindad e interlocución de tratamiento necesario.

El plan en curso se compromete con la continuidad de los elementos básicos del anterior, entre los que se encuentra nuestra línea de preocupación básica: la gobernabilidad democrática. Pero anuncia, a su vez, las temáticas emergentes: desarrollo rural, medio ambiente, sector privado y migración. Conceptualmente, nos interesa resaltar el concepto de “globalización imperfecta”, asociada a la multipolaridad y la necesidad de contar con nuevas vías de diálogo y canales de expresión de los países emergentes.

España se compromete a desempeñar un papel contra-cíclico frente a la crisis con el que se trata de expandir la ayuda, defender criterios de apertura e integración del sistema internacional y alentar la cooperación a otros donantes. Asume un enfoque basado en derechos consistente, básicamente, en definir la ayuda en términos de derechos individuales y colectivos, evitar la discriminación a grupos vulnerables, ampliar las responsabilidades estatales de garantizar derechos hacia los agentes no estatales e internacionales, y la consiguiente rendición de cuentas, así como incentivar la construcción de ciudadanía, el empoderamiento y la participación.

De este modo, como parte del objetivo general de promoción de la democracia y respeto de los derechos fundamentales, se plantea como objetivo específico: “Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social, contribuyendo a la creación de instituciones públicas y estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que lleven a la construcción del Estado y a una situación de paz” (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009b: 99).

El plan en vigencia, además, reconoce que existen “situaciones de crisis y fragilidad” en la promoción de la gobernabilidad democrática, debiendo orientarse el fortalecimiento de las administraciones públicas hacia la prevención de crisis.

Lo que más llama la atención de la ‘nueva’ política de cooperación es que la lucha contra la pobreza deja de tener como condición necesaria a la democracia y, más específicamente, al ‘Estado democrático’, asumiendo al Estado de los receptores como uno ya democráticamente construido, buscando un desplazamiento de roles y responsabilidades hacia la sociedad y el mercado, además de multiplicar la eficacia de la cooperación existente. Esta podría ser una cautela acertada –fijarse en la calidad del gasto– y un desplazamiento apresurado –suponer el Estado democrático y las tareas que se fijó la cooperación inmediatamente anterior como ya dados–. América Latina ha vuelto a un período de nuevas y altas ‘volatilidades’ (no necesariamente inestabilidades democráticas), que requieren de ajustes democráticos y de calidad democrática urgentes. Más aun en el caso de América Andina.

En estricta sistematización de los documentos, cabe recuperar una mención a la calidad democrática (Estado de Derecho, división de pode-

res y demandas ciudadanas), y a estrategias de gobernabilidad basadas en tecnologías de información y comunicación. Las prioridades invocadas son políticas públicas de cohesión social (sanidad, educación, pensiones y protección social), género (participación de las mujeres y liderazgo político), diálogo social y civil (promoción de la legitimidad), fortalecimiento del poder local y de la descentralización (inmigración, urbanización y violencia), y fortalecimiento de la sociedad civil (interlocutores de los gobiernos).

Continuamente, debemos repreguntarnos: ¿qué es lo que hemos avanzado en el reconocimiento de los elementos que conforman una comunidad iberoamericana? y ¿qué es lo que se comparte más activamente en cada ciclo político de sus integrantes?

Efectivamente, puede plantearse que son valores de la modernidad que pueden sintetizarse en los recogidos por el plan en análisis, tales como libertad (participación en asuntos públicos), responsabilidad (ejercicio de autonomía y deliberación), igualdad (no discriminación), justicia (homogeneidad de oportunidades), no discriminación (no preferencia indebida), solidaridad (fraternidad), respeto activo (tolerancia), diálogo (resolución pacífica de diferencias), coherencia (principios) y transparencia (información).

La evolución de la coyuntura política española obliga a preguntarse, desde diferentes ámbitos, ¿hasta dónde han cristalizado políticas de Estado para el relacionamiento internacional, especialmente sobre la cooperación –política, económica y de desarrollo– del Estado español para con América Latina, que mantengan un sustrato básico, además de que sostengan la orientación general de la Unión Europea en el tema? Evidentemente, España se asume sólida y orgánicamente parte de la Unión, siendo que este es un marco límite y estímulo específico para la cooperación. Y, a su vez, las variaciones de la coyuntura política española –oscilaciones que no se presentan por primera vez– deberían anunciar una decantación de las estructuras estatales –y se espera también que de las políticas públicas– para con los roles que España cumple en el liderazgo de los vínculos de Europa con América Latina. De algún modo, el período que pueda abrirse en el futuro inmediato se constituye en una prueba especial del grado de modernización y solidez del Estado español; mirada que no solo sostendrán los Estados europeos sino también el público latinoamericano.

Una recomendación complementaria

Existen múltiples síntomas que permiten afirmar que la tarea de asentamiento y perfeccionamiento democrático en América Latina es un proceso 'inacabado' y 'permanente'. Las intervenciones institucionales y los apoyos que se puedan recibir incentivan el desarrollo democrático, estatal y social, pero, finalmente, se remiten a problemas estructurales y multidimensionales. El más importante es el cambio en la cultura cívica y política que permita la instalación de una 'buena' política. En esta tarea existen tipos de influencia internacional que no afectan a la soberanía y todas sus formas de autodeterminación que, además, se conectan con la esencia de la conformación ciudadana. La comunicación es una parte intrínseca de la política moderna y es el instrumento irrecusable de constitución de los sujetos políticos, en la que, a despecho de la organización, se acude a valores que se interiorizan en los sujetos como su forma orgánica y más pertinente de la política. La conformación de los sujetos políticos se dificulta cuando se realiza a través de redes (incipientes como en América Andina), pues, trasciende los procesos constitutivos básicos y clásicos de la producción y del territorio, y constituye a los sujetos a través de mecanismos 'difusos', como es, en esencia, la comunicación.

Las redes son sujetos políticos indefinidos, cada vez más inaprensibles por las formas institucionales convencionales, al mismo tiempo que la socialización política se ha transnacionalizado, aunque se mantengan los límites estatales como referencia del ejercicio del poder. Pese a las tendencias 'endogenistas' de variado cuño, los valores democráticos se reconocen como una acumulación histórica y universal. De este modo, también su emisión puede ser general, y una corresponsabilidad internacional, materia de cooperación.

En la conformación de la cultura cívica y política de los latinoamericanos confluyen vertientes que, invariablemente, se relacionan con las nuevas tecnologías de información y comunicación, y, especialmente, con la televisión. La emisión de mensajes de la televisión —entretenimiento, propaganda e información—, además de sus formas nacionales, está relacionada con la ocupación que puedan hacer emisores con cobertura general en la región. Los mensajes están asociados con una lengua y públicos específicos.

Así, por un lado, el público latinoamericano puede ser complementario y marginal cuando los emisores persiguen al público de habla hispana residente en América Latina⁸, y, por otro lado, puede ser marginal cuando se persigue a la población de habla hispana originada en la histórica migración española (que no solo migró a América Latina)⁹. En el primer caso, se ubica la programación de las redes norteamericanas, mientras que en el segundo, las redes españolas. En los dos casos, la masa poblacional más importante no es un objetivo de esas emisiones, a pesar de que en ella reside, al menos cuantitativamente, la reproducción lingüística y cultural.

Bajo ningún concepto se puede intentar que las redes de emisión norteamericana reorienten la vocación asignada al segmento poblacional al que se dirigen, y que consiste en su 'integración' –bajo formas particulares– en la sociedad y las economías norteamericanas, dentro de nichos específicos; y peor aun se puede pretender que diferencien su mensaje hacia América Latina, que no pierde el carácter asignado en la especialización internacional.

Pero, en sentido contrario, es completamente posible demandar que la emisión originada en España, por un lado, amplíe sus destinatarios y se dirija, como un componente importante, hacia el público de habla hispana residente en América Latina, pero cuyo nexa con la migración española pueda haberse disuelto o solo reconocerse en la lengua. Por otro lado, que el contenido de la programación consista, en partes sustantivas, en el desarrollo de valores democráticos, históricos y universales.

La cooperación internacional ha roto los prejuicios de que la cooperación en materia institucional le era ajena, pues invadía los campos de la política y, consiguientemente, de la no intervención en los asuntos de otros Estados. Las formas elementales de comprensión de la soberanía nacional se modifican constantemente en la modernidad. Y, por consecuencia, también las modalidades de la cooperación internacional, que en materia institucional corresponde a una forma política en su acepción exacta y amplia.

8 Por ejemplo, para la cadena CNN.

9 Por ejemplo, para la TVE.

La televisión española puede asumir como su responsabilidad intervenir en el desarrollo de valores democráticos inherentes al progreso de los Estados modernos (y que con ello no dejan de ser nacionales pero avanzan hacia Estados democráticos), tanto como de los sentidos que asuma la democratización de las relaciones internacionales, incluyendo las formas bi y multilaterales.

La capacidad de conformarse como actor internacional del Estado español es, y debe ser, correlativa a su compromiso con políticas de Estado de la modernización, entre ellas, la cooperación en los términos ya definidos por su planificación. Asumimos que sus propuestas de cooperación están inspiradas y sustentadas en valores y aspiraciones del pueblo español, y cristalizadas en una forma estatal, al margen de sus modos gubernamentales. Igualmente, que las políticas estatales de cooperación son posibles de ejecutar, al margen de los cambios en el gobierno español y en los gobiernos latinoamericanos.

La cooperación en materia de comunicación genera mecanismos de producción de legitimidad en la política latinoamericana, condición necesaria en un contexto de cooperación estable, y a la vez incrementa la legitimidad del cooperante, también necesaria en un contexto de cambios de escenario. Por consiguiente, esto aumenta la legitimidad surgida no sólo de la materia de la cooperación —comunicación en valores democráticos—, sino en la eficacia y coherencia de las políticas, pues alcanza con mayor cobertura a muchos segmentos distintos, sin involucrarse necesaria y forzosamente en las contingencias nacionales, que disminuyen la efectividad de la cooperación.

Esto no excluye, ni encubre, que rubros duros y espinosos de la cooperación, como el comercio, la inversión, los derechos humanos, la migración, entre otros, sean tratados. Al contrario, refuerza una intervención más cautelosa, pero cuya invocación a principios determine una coherencia necesaria. Esto, del lado español. Del lado latinoamericano, también es necesario ajustar instrumentos de coherencia en la demanda de cooperación, para que se abandone una forma de 'oportunismo' entre intereses empresariales, incongruencia en la aplicación de principios liberales elementales y 'ayuda' clientelar a los gobiernos de turno.

La forma de la globalización en el plano de la gobernanza no sólo debe relacionarse con la multilateralidad institucional, sino con acciones de cobertura regional como la propuesta, que no excluyen una relación interregional. La relación interregional no puede ser equitativa, por los desarrollos desiguales de los procesos. Sin embargo, las acciones regionales ‘aceptadas’ e ‘interiorizadas’, en este caso, por oferentes y receptores pueden contribuir –como piso necesario– a formas regionales sólidas y relaciones interregionales fuertes. La comunicación en valores democráticos contribuye a los procesos de integración por las bases comunes de los valores universales –e históricos– comunicados, pero también, a la solidez de una relación bilateral/regional, pues modifica las bases desde las cuales se produce. Esto es, democracias más sólidas y políticas externas asentadas en compromisos más claros de las comunidades nacionales.

Segunda parte:

Las percepciones internacionales de los ecuatorianos

Es conocido que la construcción actual de identidades sociales tiene referencias locales y globales. Las identidades con referencia internacional también se construyen a horcajadas entre lo global y lo local, y buscan una conciliación no exenta de contradicciones e incoherencias. La conformación de Estados andinos –de su forma soberana y presencia exterior– no ha logrado resolver la cuestión de los términos profundos y cambiantes de la pertenencia de los ciudadanos a la respectiva comunidad nacional. En todo caso, en el mediano plazo, el proceso varía y también el ‘piso social nacional’ desde el cual los Estados producen sus vinculaciones externas y sus políticas exteriores, materia que nos interesa en esta parte del epílogo.

Dicho de otro modo, es conveniente buscar la conformación de los escenarios nacionales de opinión acerca de temas internacionales en los países andinos. Así se ubicará con mayor precisión el rumbo que adoptan los vínculos externos demandados por la población y, también, el grado de concordancia que guarda esa opinión con el discurso externo de las elites y con las políticas internacionales de los Estados¹⁰. Desde el análisis del caso ecuatoriano, pretendemos extraer conclusiones que colaboren ulte-

riormente con la definición de los vínculos entre América Andina y España, así como de la relación interregional con Europa.

El análisis realizado en este acápite del epílogo se basa en el resumen de una investigación sobre percepciones de las relaciones internacionales en Ecuador (Zepeda y Verdesoto, 2011), y parte de un análisis más amplio de América Latina –finalizado paralelamente a la redacción de estos párrafos–, que resulta enteramente pertinente para los propósitos del libro, particularmente para señalar cauces de agenda de las relaciones con España, del tipo de multilateralismo que se perfila desde la región y, puntualmente, de los temas de migración, aspecto duro de las relaciones.

La construcción de la identidad de los ecuatorianos se basa en una fuerte presencia de los referentes nacionales (82,1%), siendo que el componente de identidad local no necesariamente puede ser asumido como ‘defecto’ de construcción de la identidad nacional. Esta referencia nos anuncia una reconfiguración moderna de los territorios al tiempo del peso importante del Estado –y las políticas públicas– en la constitución de las formas regionales y nacionales. Las ciudades primadas de Ecuador, Quito y Guayaquil, asientos de las ‘élites’ de más fuerte penetración actual en todo el territorio y más expuestas a la influencia internacional¹⁰, muestran un mayor peso de construcción de la identidad con referentes nacionales, modificando ahora antiguos juicios de pertinencia histórica acerca de Guayaquil con regionalismo anti-nacional, y de Quito alejada del mercado mundial. Las percepciones internacionales de los encuestados en las dos ciudades concurren, generalmente, en proporciones parecidas en la conformación de las opiniones.

El ‘orgullo’ acompaña a la referencia a la nación, siendo que las motivaciones se amplían y se refieren básicamente a la pertenencia territorial ‘necesaria’ y a otras formas de ‘estética nacional’; y ‘relegan’ una lectura más racional de la nación referida, por ejemplo, a los logros estatales y comunitarios, u otras formas de satisfacción.

10 Obviamente, no suponemos que las políticas externas deban ser exactamente el reflejo de las percepciones de la población, pero sí que deben producirse formas de congruencia entre las opiniones nacionales, el discurso de referencia internacional del Estado y la política exterior.

11 Toda formación social presenta diferencias sustantivas y desigualdades territoriales con contribuciones distintas a la conformación nacional, lo que no autoriza que el carácter de sede de gobierno convierta ese asentamiento humano en sede actual de la ‘burguesía nacional’.

Sentirse latinoamericano (40,9%) y sudamericano (28,2%) también acompaña a esta conformación de la identidad nacional, respuestas que se formularon independientemente de la referencia a la pertenencia nacional.

La identidad nacional no debe confundirse con nacionalismo, noción que inspira varias propuestas internacionales y que aspira a constituirse en sustento de nuevas formas de multilateralismo. Las dimensiones del nacionalismo político actual en Ecuador hacen referencia a una exacerbación político-discursiva de varias percepciones de los ciudadanos, que se recodifican como políticas públicas y ‘soberanías’. Sin embargo, los referentes empíricos que trabajamos de nacionalismo existente en la sociedad muestran que 42,5% de los ecuatorianos opina que es “bueno” que las ideas y costumbres de otros países se difundan en Ecuador; 34,2% señala que es “malo”; y el 18,6% piensa que “depende”. Las cifras revelan una ‘cautelosa apertura’ antes que un nacionalismo elemental como el que se ha querido esgrimir.

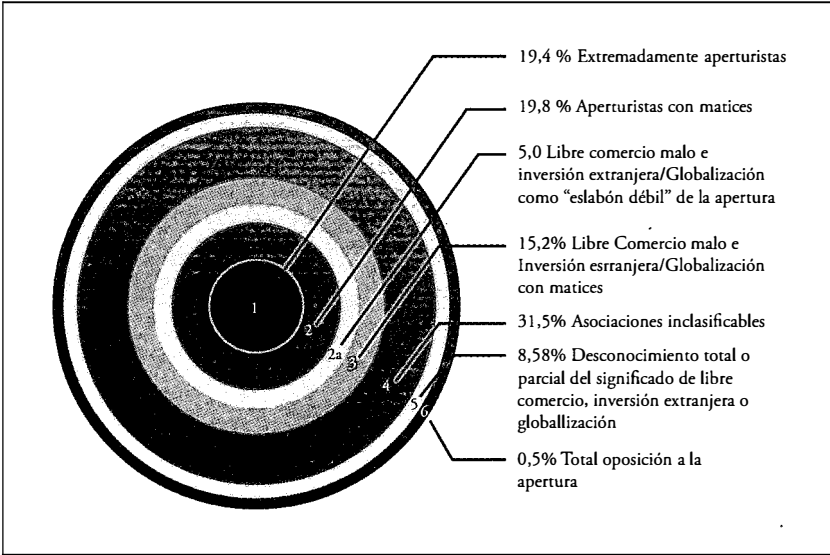
Los datos sobre temas económicos muestran una amplia disposición a la apertura económica¹². El 45,3% de la muestra expresó que la globalización –definida como “el mayor contacto de nuestra economía con otras economías en el mundo”– es “generalmente buena”; 22,4% se mostró indiferente, y sólo 12,3% de las personas entrevistadas opinó que la globalización es “generalmente mala”. Guayaquil y Quito mostraron mayor propensión a las opiniones favorables hacia la globalización. Sin embargo, la evaluación sobre la inversión extranjera fue más positiva, ya que el 75,5% de la población pronunció que beneficia “mucho” (46,5%) o “algo” (29,0%). Respecto del libre comercio, 58,4% lo asumió como “bueno” para la economía ecuatoriana, 57,8% para los trabajadores ecuatorianos, y 57,6% para las empresas ecuatorianas¹³.

En la investigación que nos sirve de base para los presentes párrafos asociamos las tres variables de apertura: globalización, inversión extranjera y libre comercio, para determinar la consistencia y coherencias de las opiniones. El resultado se muestra en el siguiente gráfico.

12 Obviamente, como en todo trabajo sobre percepciones, aún se debe investigar, mediante grupos focales, las significaciones de la apertura. Consiguientemente, de ello no se pueden colegir la consolidación del multilateralismo aperturista, ni un proceso de reversión.

13 50,3% de los encuestados se mostró a favor de negociar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, y 32,8% consideró que dicho tratado sería igualmente beneficioso para ambos países.

Gráfico N.º 1
Círculos del aperturismo



Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

En contraste con el nacionalismo cultural y el nacionalismo económico, el nacionalismo político es fuerte, expresado en el rechazo, común a todos los grupos poblacionales (83%), a la posibilidad de que un extranjero naturalizado sea elegido asambleísta o, más aun, de que un extranjero naturalizado sea elegido presidente de Ecuador (88,9%). Sin embargo, en otro ámbito, hubo apertura, ya que el 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.

Los encuestados se mostraron ambivalentes frente a la limitación a la soberanía que implica la pertenencia a organismos internacionales, y ante la aceptación de la jurisdicción de los tribunales internacionales. Mientras 77,6% aprueba la extradición de "criminales que se esconden en Ecuador u otro país", sólo 38,5% está de acuerdo con que un "ecuatoriano acusa-

do de un crimen contra la humanidad y que no haya sido juzgado en Ecuador” sea juzgado por un tribunal internacional, lo que deja un 52,9% de personas que rechazan esta posibilidad.

¿Optimistas o pesimistas?

El 53,6% de los encuestados consideró que el mundo está “peor” que hace diez años, en contraste con el 32% que estima que el mundo está “mejor”. La evaluación negativa tiene más peso en las zonas urbanas (63,2% en Guayaquil y 57,8% en Quito). Mirando hacia el futuro, 26,6% cree que el mundo estará mejor dentro de una década, mientras que 44% considera que estará peor. Sin embargo, 53,4% de los encuestados cree que América Latina está mejor en la actualidad y 47,1% cree que estará mejor en los siguientes diez años.

Se detectaron cuatro tipos de actitudes con respecto a la situación internacional: a) “optimismo”, que agrupa a un tercio de la población, que piensa que tanto el mundo cuanto América Latina están mejor que hace diez años y estarán mejor en una década; b) “pesimismo”, que reúne a algo menos de una cuarta parte, que asume que el mundo y América Latina están peor que hace diez años y estarán peor en la próxima década; c) “idealismo”, que congrega a sobre un tercio de la población, que enfatiza en América Latina, ya que piensa que estaba mejor hace diez años, mientras el mundo, peor; y d) “realismo”, que centra su percepción en que el mundo está mejor que hace una década, América Latina ha empeorado, y, hacia el futuro, el mundo estará mejor en diez años, mientras que América Latina estará peor¹⁴.

En general, se puede afirmar, con cautela, que el público entrevistado identifica las amenazas internacionales como amenazas mundiales. La mayor parte de las personas encuestadas ve como importante la posición de Ecuador en el mundo (56,1% respondió “mucho”, y 23,7% “algo”),

14 Son más optimistas los hombres, los jóvenes de 18 a 35 años, las personas que tienen empleo regular y quienes se consideran de “centro” en sus preferencias políticas. Mientras que son más pesimistas las mujeres, las personas mayores, los desempleados y los perceptores de bajos ingresos.

mientras que 67,7 % considera que en los siguientes diez años tendrá “más importancia”. Obviamente, en una perspectiva, en las respuestas se asocia la importancia con la inserción internacional. Es muy significativa la visión de un futuro de intercambios externos más intensos¹⁵, siendo que 67,3% ve la conveniencia de un involucramiento activo del país en los asuntos mundiales, aunque no necesariamente busque liderazgo.

A ello se suma que, en la determinación de prioridades de política exterior, destacaron los temas directamente relacionados con el país y el bienestar de los ecuatorianos, dejando con ello en segundo plano la proyección regional y global. Sin embargo, se destaca como excepción la “protección del medio ambiente” (97,7% la consideró “muy importante” o “importante”). El segundo lugar en la lista de prioridades fue ocupado por el tema central de la soberanía territorial: “proteger las fronteras” (97,5% lo asumió como “muy importante” o “importante”), que refleja una preocupación histórica. Las restantes prioridades de política exterior fueron “atraer turistas” (95%), “promover la cultura ecuatoriana” (94,4%) y “proteger los intereses de los ecuatorianos en otros países” (93,5%). Los siguientes tres lugares corresponden a objetivos que trascienden el ámbito estrictamente nacional: “protección y promoción de los derechos humanos en otros países” (91,8%), “combate al narcotráfico y al crimen organizado” (90,9%) y la promoción de la integración regional (90,7%). Este orden de prioridades también evidencia el posicionamiento de los ‘nuevos temas’ de la política exterior, particularmente la segurización de la agenda y la poca penetración de la integración regional. En suma, se trata de una política exterior pragmática, dirigida a los intereses más inmediatos de los ecuatorianos.

Aquella tendencia se confirma con un 40% de la población que favorece que Ecuador busque un trato especial por parte de Estados Unidos, independientemente de su relación con el resto de los países de la región; frente al porcentaje ligeramente menor de la muestra –37,6%– que se manifestó a favor de que Ecuador coordine sus posiciones con el resto de los países de América Latina para defender sus intereses frente a la gran

15 Aunque, también existen otras lecturas ligadas a la mitificación de país “único” de importancia ilimitada.

potencia¹⁶. Para ello, se manifiesta que deberían utilizar los instrumentos del “poder blando”, esto es, recursos comerciales y culturales. Los recursos militares figuran en último lugar, tema que reaparece solamente ante la defensa de amenazas externas¹⁷.

¿Qué opinión merece a los ecuatorianos la conducción de la política exterior en comparación con otras políticas públicas? Esta ocupa el penúltimo lugar, con un 70% del público encuestado pronunciándose “muy de acuerdo” (25%) o “algo de acuerdo” (45%) con el desempeño del Gobierno en esta materia, notablemente por debajo de otras políticas públicas. El principal agente de influencia en la formulación de la política exterior es el presidente de la República (57,5%), seguido del Ministerio de Relaciones Exteriores (31,4%), la Asamblea (27,4%) y la opinión de la mayoría de los ecuatorianos (26,5%). Al buscar respuestas desde una orientación normativa (“¿Qué tanta influencia debería tener...”), virtualmente, se repitió el orden de responsabilidad, con lo que quedó planteado el debate sobre democracia y diplomacia.

Merece destacar que se sostiene que Estados Unidos (25%), Europa (20,8%) y Venezuela (20,5%) tienen mucha influencia en la formulación de la política exterior, al tiempo que a los países vecinos, Colombia y Perú, no se les reconoce influencia considerable en este campo (9,5% y 9%, respectivamente).

La identidad nacional

Para el 79,8 % de los ecuatorianos su país es “muy importante” o “algo importante” a nivel internacional. Y, también, es un buen país, que obtuvo un porcentaje de 73/100, el primer lugar de opinión favorable dentro de una lista de 25 naciones, seguido por Estados Unidos (69/100) y España (68/100), países industrializados, geográficamente lejanos y receptores importantes de migración ecuatoriana. También destaca la fuerte presencia de Brasil, pese a la realidad de las relaciones bilaterales, espe-

16 50% de Guayaquil se pronuncia a favor de buscar un trato especial con Estados Unidos.

17 57,7% consideró que se debería ampliar el tamaño de las Fuerzas Armadas, mientras que 34,2% opinó que este se debería mantener.

cialmente los bajos niveles de las relaciones comerciales. Además, Brasil antecede a Chile, tradicional aliado de la política exterior de Ecuador. Los tramos intermedios son ocupados por Venezuela y Cuba. Finalmente, llama la atención la poco favorable opinión de la que gozan los países vecinos (Perú y Colombia), cuya explicación podría ubicarse en la gama de conflictos que han matizado esas relaciones.

Respecto de los líderes internacionales, la lista está encabezada por el presidente Rafael Correa (70/100), lo cual es congruente con los altos puntajes que Ecuador recibe en todas las escalas; seguido por Barack Obama (64/100), “Lula” Da Silva (60/100) y José Luis Rodríguez Zapatero (54/100), *ranking* que reproduce el de países antes mencionado, sin que se pueda discernir cuál factor influye sobre otro: la imagen del líder o la imagen del país.

La indagación se profundizó buscando roles de los países como “amigos”, “socios”, “rivales” o “amenazas”. Con referencia a 11 países, todos fueron calificados como “amigos”, antes que como “socios”, “rivales” o “amenazas”.

La información permitió examinar la valoración de las relaciones bilaterales a la luz de dos escalas distintas: una que establece una progresividad desde la amistad hacia la amenaza; y otra que permite configurar dos grupos (parejas de resultados) a lo largo de líneas conceptuales antagónicas: amistad/amenaza y sociedad/rivalidad.

Con base en un índice que adjudicó un valor de uno a las categorías de amigo, socio, rival y amenaza, se identificó el nivel actual de “intensidad” de las relaciones entre Ecuador y aquellos países: Colombia se encuentra en el primer lugar, seguido de Estados Unidos y Venezuela; España, Brasil y Perú siguen de cerca, mientras México y Argentina son países con los que la relación se percibe como poco intensa; Cuba, China y, con enorme distancia, Irán completan la lista, ocupando los lugares que representan menos peso.

Tabla N.º 1
Índice de percepción de intensidad de las relaciones
entre Ecuador y diversos países (2010)

País	Colombia	EEUU	Venezuela	España	Brasil	Perú	Argentina	México	Cuba	China	Irán
Intensidad relación	15,15	15,05	14,99	14,87	14,75	14,73	14,55	14,19	14,18	14,02	11,85

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Con el fin de obtener una valoración más clara acerca del signo que la población encuestada atribuye a cada relación, se adjudicaron valores de 1-amenaza, 2-rivalidad, 3-sociedad y 4-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”.

Tabla N.º 2
Ecuador: índice de progresión de cercanía hacia lejanía (2010)

País	Brasil	Argentina	España	México	Venezuela	EEUU	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

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

A partir de un corte arbitrario fue posible identificar dos grupos de países. En uno se encuentran Brasil, Argentina, España, México, Venezuela y Estados Unidos (en ese orden), los que se presentaron como países cuya relación con Ecuador se evalúa a la luz de las afinidades y la cercanía. El otro grupo está conformado por Cuba, Perú, China, Colombia e Irán (en ese orden), que son países en que prevaleció una lectura sobre la relación en que los factores que culminan en amenaza cobran cada vez más peso.

Luego se realizó el mismo ejercicio, pero esta vez se asignaron valores diferentes, para profundizar el valor de la amenaza (-4) respecto de la riva-

Epílogo

alidad (-3), dentro del campo general del desacuerdo, al tiempo que se otorgó similares valores a la amistad (+4) y ponderamos con menor valor a la sociedad (+3). De este modo, se polarizaron los campos, siendo comparables las amenazas *versus* la amistad; y la rivalidad *versus* la sociedad. El resultado que obtuvimos apenas modificó el orden inicial.

Tabla N.º 3
Ecuador: amigos y socios *versus* rivales y amenazas (2010)

País	Amigos y socios (I)	Rivales y amenazas (II)	Amigos y socios menos rivales y amenazas (I-II=III)
Brasil	54,57	0,92	53,65
Argentina	53,77	1,6	52,17
España	53,63	1,82	51,81
México	50,62	3,82	46,80
EEUU	49,84	4,66	45,18
Venezuela	49,59	6,45	43,14
Cuba	46,90	6,24	40,66
Perú	42,54	11,79	33,45
China ¹	42,25	7,96	34,29
Colombia	30,56	24,17	6,39
Irán	26,92	17,23	9,69

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Los encuestados que, en general, atribuyeron valores altos a la amistad y la sociedad, dieron valores bajos a la rivalidad y la amenaza. Se detectaron patrones que podrían describirse como sigue:

- a) Países predominantemente “amigos” (forma que podría incluir también la noción de “sociedad/socios”). Grupo conformado por Brasil, Argentina y España.

- b) Países que, mientras se consideran “amigos”, se perciben predominantemente como “socios”, lo que pone en relieve que también generan algún tipo de reserva: México y Estados Unidos.
- c) Países “amigos”, pero “rivales”, entre los que se cuentan Venezuela, Cuba y China.
- d) Países “amigos”, pero también “amenazas”. Grupo formado por Perú, Colombia e Irán.

Al conformar un índice único para valorar la relación entre amistad/sociedad y rivalidad/amenaza se facilitó una lectura individual, aunque de un solo plano, pero que permite indagar en los imaginarios de los ecuatorianos. Así, la relación entre Brasil y Ecuador es 8,4 veces más cercana que la relación entre Ecuador y Colombia, distancia que no se relaciona con la realidad comercial y de intercambios; la ubicación de Estados Unidos en un plano de cercanía a lo largo de las líneas de “sociedad”, resultado congruente con otras percepciones sobre este país, pese al discurso de diversos sectores, pareciera haber dejado en la percepción la noción de la rivalidad y la amenaza; la situación de Colombia al pie de la escala, mientras Perú parece transitar hacia el centro de la misma, apunta al nivel de afectación de las relaciones bilaterales a raíz de los conflictos armados y las soluciones negociadas.

Resulta por demás pertinente para el análisis de este epílogo evaluar la relación actual de Ecuador –ex colonia– con España. Lo primero que se destaca es el carácter predominantemente positivo que los ecuatorianos le atribuyen. España ocupa el segundo lugar en la opinión favorable: 69,2% de los encuestados dijo sentir confianza, frente a 16,3% que expresó desconfianza, y 12,1% indiferencia. Y, ante una pregunta similar, que exigía elegir entre “admiración”, “desprecio” e “indiferencia”, una mayoría de 62,8% de la muestra se pronunció por “admiración”, frente al 7,9% que dijo sentir “desprecio”, y al 26,7% que se mostró indiferente.

El 67% planteó que la relación entre Ecuador y España es de amistad, 90,3 % evaluó que la relación bilateral es predominantemente positiva, 22,6% calificó la relación de “muy buena”, y 67,7% de “buena”. A su vez, mientras 62,3% de las personas encuestadas opinó que las relaciones entre Ecuador y España son mejores actualmente que hace diez años, 56%

demonstró creer que dichas relaciones serán aun mejores dentro de una década. La población encuestada resaltó el tema de la migración como factor central de la relación bilateral (71,2 %), mucho más que la inversión española en Ecuador (12,3 %), y que la afinidad cultural (14,4 %).

Utilizando una escala de 0 a 100, la Organización de Naciones Unidas (ONU) es, con un puntaje de 64/100, el organismo internacional que goza de mayor aceptación entre los ecuatorianos; seguida por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que fue calificada con 62/100 puntos. Por su parte, el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) se agrupan en el tercer puesto, con un puntaje de 60/100. El segundo tercio de la lista está conformado por la Unión Europea (UE), con 59/100 puntos, y la Comunidad Andina (CAN) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ambos con 58/100 puntos. Finalmente, el último tercio de la lista agrupa una serie de entidades que incluye la Comunidad Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), las empresas multilaterales, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Grupo de los 20 (G-20). Destaca aquí el bajo puntaje que recibió la ALBA en esta valoración, que la ubica por debajo de otros organismos regionales, los organismos financieros internacionales e, inclusive, las empresas multinacionales.

Sin embargo, esta confianza multilateral se retrae cuando se evalúa la capacidad de los países principales que conforman la ONU en relación al tema de mantenimiento de la paz en el mundo. Sólo Estados Unidos, con 48,7%, goza de confianza relativa, mientras que Francia, China, Gran Bretaña y Rusia obtuvieron, en ese orden, niveles de confianza que fluctúan entre 10,5% y 2,5%.

Otra manifestación de reserva ante limitantes de las decisiones y acciones soberanas de Ecuador la constituye la ambigüedad con que se valora el multilateralismo. Frente a la consulta sobre la resolución de problemas internacionales aceptando decisiones de las Naciones Unidas aunque no gusten, 49,1% mostró reticencia a subordinar la acción del país a las resoluciones de la comunidad internacional, siendo Quito y Guayaquil los asentamientos con un desacuerdo superior a la media.

Influencias en las relaciones internacionales

¿Qué país de Latinoamérica ha sido el más influyente en la región en los últimos diez años para los ecuatorianos? El “desconocimiento” y Venezuela acumulan, cada uno, un tercio de las respuestas, seguidos, a enorme distancia, por Estados Unidos (7,9%), Colombia (7,2%), Brasil (5,5%) y Chile (4,5%), entre otros. El desconocimiento prospectivo es mayor, cuando 46,9% declaró no saber qué país tendría más influencia en la región en los próximos diez años, lo que denota, más bien, un estado de ánimo de incertidumbre frente al futuro.

Sin embargo, se produjo una evaluación positiva de las relaciones con y entre los países de la región respecto a las relaciones pacíficas (44,1% considera que es “menor” la probabilidad de conflicto en la siguiente década). De presentarse un conflicto, 31,1% respondió que la ONU, seguida por “un grupo de países de la región” (26%), deberían intervenir, muy por encima de la OEA (16,2%), Estados Unidos (6,6%), “un grupo de países fuera de la región” (5%) y UNASUR (0,3%). Destacan el agotamiento de la OEA y la poca confianza de la que goza UNASUR como organismo con capacidad gestora en los conflictos regionales. Además, la población mostró poca predisposición a la gradación lógica en el tratamiento de los conflictos regionales y el rechazo a la intervención de grupos o instancias extrarregionales, tanto como el bajo reconocimiento de la figura “patriarcal” de Estados Unidos en el tema.

Los países señalados por la población como actualmente conflictivos son Colombia (48,2%), Venezuela (11,2%) y Perú (10,9%), lista que se repite en la percepción de generadores potenciales de conflictos futuros en América Latina. Se evidencia la capacidad de discernimiento de la población al realizar un seguimiento de la “internacionalización” del conflicto colombiano. El público identifica los Andes como la subregión latinoamericana con más posibilidades de desarrollar conflictos.

Los ecuatorianos atribuyen gran importancia a la promoción de la integración regional (90,7%). Esta vocación se refiere a la integración física, a través de infraestructura, que facilite el intercambio comercial y la libre circulación de inversiones, bienes y servicios, antes que a la integración política. La creación de un parlamento o Congreso latinoamericano

que proponga leyes comunes, la adopción de una moneda común latinoamericana y la formación de un ejército latinoamericano son acciones menos favorecidas. Vale la pena destacar que el último lugar en la lista de acciones fue ocupado por “permitir el libre movimiento de personas en la región, sin controles fronterizos”. Así, la aceptación de las ventajas y los costos implicados en los procesos de integración, así como en la pertenencia a instancias supranacionales que representen a América Latina, no se ha concretado. Las cifras revelan que la opinión sobre la región no se ha trasladado mecánicamente a las instancias regionales, que siguen sin ser reconocidas como planos de representación.

De los esquemas existentes de integración regional, los ecuatorianos estiman importante fortalecer, sobre todo, la UNASUR (30,7%: “muy importante”, y 43,1%: “importante”), lo que resulta particularmente llamativo en comparación con la menor importancia que se atribuye al fortalecimiento de la CAN, que hasta hace pocos años constituía el esquema predominante de la acción regional de Ecuador (23,6% lo consideró “muy importante” y 36,7%, “importante”), que sólo fue superado por el desinterés que genera el fortalecimiento de la ALBA (23%: “muy importante”, y 36%: “importante”).

Al incluir en la ecuación a Estados Unidos, 23,6% de la población respondió que una prioridad económica es “integrarse” con este país, mientras 13,2% se manifestó a favor de formar parte de la UNASUR, 12,6% del MERCOSUR, 3,5% de la ALBA, y 2,5% de la CAN. Estas respuestas insinúan el cambio en la opinión sobre Estados Unidos como actor de baja influencia (negativa) y la actual percepción del país como instancia de integración (positiva), que condiciona las formas de integración y multilateralismo emergentes en la región y en la demanda del público ecuatoriano.

Existe una opinión polarizada respecto de Colombia (50,4% cree que la relación entre Ecuador y Colombia es “buena”, y 40% opinó que es “mala”), siendo que Guayaquil es la ciudad con mayor percepción negativa. A nivel nacional, el sentimiento hacia Colombia es de desconfianza (68,3%), que en general se mostró en la población más joven, así como en la población que se autoidentifica políticamente como de derecha.

La visión crítica que manifiesta la población de Quito y Guayaquil frente a Colombia se hace patente al medir la admiración/desprecio/indiferencia, pues mientras a nivel nacional 19,3% declaró sentir “admiración”, 25,1% se inclinó por “desprecio”, y 52,3%, por “indiferencia”, habiendo en este rubro una diferencia entre Quito y Guayaquil, por un lado, y el resto del país, por otro, de 4,4 puntos porcentuales.

Respecto del estado de la relación entre Ecuador y Colombia, la población reconoce la importancia de la misma: 24,4%, la considera “muy importante”, y 36,8%, “algo importante”. El aspecto sobresaliente de la población es el comercio, seguido por la cooperación fronteriza, el control del tráfico de drogas, la seguridad, la soberanía territorial y la migración.

La aceptación de la posición oficial de Ecuador de que el conflicto colombiano es de naturaleza interna se muestra en que 61,8% de la población opinó que “el gobierno no debe involucrarse”, frente a un 31,9% que se pronunció a favor de que el gobierno ecuatoriano “apoye al gobierno colombiano en su lucha contra la guerrilla” y a un minoritario 2,4% que se inclinó por que “el gobierno apoye a la guerrilla”.

En relación a Perú, la opinión es, básicamente, positiva. El 70,3% de la muestra estimó que la relación es “buena” y, en otro rubro, 43,2% la calificó como “algo importante”. La jerarquía de aspectos importantes de la relación con Perú es la misma que con Colombia. Un 30,2% de los encuestados declaró sentir confianza hacia Perú, 41,9% se inclinó por “desconfianza” y 24,8% optó por “indiferencia”¹⁸. A su vez, 54,1% calificó sus sentimientos hacia Perú como de “indiferencia”, mientras 25,9% dijo sentir “admiración”, y 15,3%, “desprecio”.

La población encuestada ve el rol regional de Venezuela con ambivalencia: 63,9% lo considera de amistad; y, en otro rubro, mientras que por un lado el 43,9% expresa sentir “confianza”, por otro lado, el 33,7% manifiesta “desconfianza”.

Para los ecuatorianos, Estados Unidos es importante, y sus relaciones con Ecuador son positivas. Es el país que genera la opinión más favorable (69%); y, desde otra perspectiva, 82,3% opinó que la relación bilateral es

18 Los más adultos expresan más desconfianza, mientras que los más jóvenes son más proclives a expresar confianza en Perú.

muy buena; también, 47,6% estimó que esta será mejor dentro de una década. Una amplia mayoría estima que la relación de Estados Unidos con Ecuador es “muy importante” (44,9%) o “importante” (37%). Luego del comercio, otro aspecto primordial de la relación es el control del tráfico de drogas ilícitas. Más de la mitad de la muestra (54,4%) opinó que el carácter de la relación entre Ecuador y Estados Unidos es de amistad y 33% de sociedad¹⁹. El nivel de confianza que suscita Estados Unidos entre los ecuatorianos es de 50,6%, frente a un 34,2% de desconfianza²⁰. Guayaquil, con 72%, es la ciudad en la que el nivel de “admiración” es mayor (13,5% por encima de la media), mientras que Quito registra 45,2% de respuestas a favor de esta categoría (13,2% menos que la media nacional), y donde es mayor el “desprecio” (16,1%; 6,3 puntos porcentuales por encima del promedio en el país).

Una sistematización

La investigación empírica reseñada tiene significación en muchos sentidos, más aun si se asume que tuvo una cobertura nacional que incluyó a los asentamientos intermedios y pequeños, los que tienen y ejercen una influencia decisiva en el medio rural. Desde esta perspectiva, también es importante que, entre los resultados y a nivel geográfico, no se haya registrado grandes lagunas de “desconocimiento” en temas externos, lo que indica una mayor articulación con lo exterior, aunque sus vías y contenidos sean diversos. En este sentido, la conclusión inicial es, por un lado, el alejamiento significativo de la población ecuatoriana de una definición aldeana frente a sus referentes externos; y, por otro lado, un alto grado de ‘internacionalización’ de las percepciones, vía que nos permite colegir, a

19 Frente a 3,2% que estimó que el carácter de la relación es de rivales, y a 5% que la estima de amenaza.

20 La Costa, con Guayaquil, es la región en la que se manifiesta el más alto nivel de confianza hacia Estados Unidos, con 58,2% (6,7% por encima de la media nacional), al tiempo que en la Sierra, sin Quito, el porcentaje de encuestados y encuestadas que dijo sentir confianza hacia Estados Unidos desciende a 46,2% (4,4% por debajo de la media). En la capital, 45,7% se inclinó por la desconfianza, 11,5% por encima de la media nacional (34,2%).

su vez, que la economía y la sociedad ecuatorianas tienen cada vez más (¿y nuevas?) referencias internacionales para su funcionamiento²¹.

El caso ecuatoriano, dentro de los países que forman América Andina, también parece haberse alejado de una definición rural. Si bien aún no se conocen las cifras del Censo de población 2011 acerca del “grado de ruralidad” de Ecuador, sí puede afirmarse que, como conjunto, incluyendo sus formas rurales, el país se ha alejado de una definición reducida a la mirada interior a sus fronteras. Dicho rápidamente, se trata de una situación de ‘transición’ del país respecto a sus referentes que redefine las formas endógenas (no las elimina) por su relación con el exterior. A su vez, la relación con el exterior condiciona la influencia externa al interior del país, tanto como somete a una prueba de consistencia a las definiciones nacionales básicas, especialmente las estatales.

Desde aquellas constataciones surge la pregunta acerca del ‘momento’ de conformación de los referentes internacionales de Ecuador. Formulado aún sin la debida sistematicidad, cabe interrogarse si, estudiando los procesos latinoamericanos de construcción de referentes externos, se puede trazar una *curva de transición hacia referentes internacionales* que, finalmente, remita a promedios y fases, por ejemplo, de percepciones medidas con instrumentos similares. Esta curva permitiría señalar un momento en la transición ecuatoriana y poner señales de referencia hacia atrás y hacia adelante al país.

Las anteriores aproximaciones formales al tema de la internacionalización, sin embargo, no expresan la cuestión central: ¿qué contenido se plantea desde Ecuador para el proyecto de la nación moderna?, ¿a qué tipo de articulación internacional se lo relaciona? y ¿qué modalidad de inserción, bajo qué forma de la globalización, se está produciendo? La relación entre proyecto nacional y globalización es pertinente para la propuesta realizada en el estudio introductorio de este libro, pues nos remite al grado de afirmación nacional/estatal desde el cual se produce este vínculo. Nuestra principal recomendación ha sido enfatizar en la cooperación española para el robustecimiento del Estado (y del Estado democrático) y las políticas

21 Explícitamente, excluimos una mención a la política, que mostraría un retardo en la internacionalización, seguramente correlativo al peso de la constitución del Estado nacional en la formación de la identidad nacional.

públicas, única garantía de una articulación internacional de América Andina asumiendo la cohesión social como condición.

Estos párrafos no pueden lograr mayor consistencia si no son confrontados con ‘datos duros’, pues, cabe ratificarlo, se asientan en percepciones, cara subjetiva de la ‘realidad’. La información de la internacionalización de la economía y de la sociedad aún está pendiente. Lo que se puede afirmar es que, desde el imaginario ciudadano, la articulación internacional es funcional y pragmática. ¿En qué consiste? ¿Cuáles son las aprehensiones hacia lo internacional que subsisten en la ciudadanía?

Históricamente, Ecuador fue un país de articulaciones internacionales episódicas en lo económico y en lo social, que generaban fases de ascenso –por la funcionalidad del excedente externo y su peso en el funcionamiento interno– y fases de descenso –que generaban momentos “depresivos” y de “retorno” a definiciones internas. Esos ciclos han determinado una articulación funcional y un uso pragmático de las relaciones internacionales. Las seculares relaciones de dependencia externa siempre provocaron una ‘actitud defensiva’ frente a lo internacional, a la que se sumaron muchos elementos del *ethos* cultural e institucional.

De este modo, puede afirmarse que, en la actualidad, en el caso ecuatoriano, asistimos a una reconfiguración de lo internacional (aquello de lo internacional que se ‘internaliza’), tipificable en procesos sociales y territoriales, donde el proceso se diferencia. Sin embargo, el contexto general es la reducción del margen de alejamiento de lo internacional como extraño y la apropiación relativa –lenta– de lo internacional. La expresión más alta, pero retrasada por compleja, es el escenario y las instituciones multilaterales. El rol central puede corresponder a la migración reciente, en particular a España.

La aceptación de las instituciones multilaterales como “propias” o como parte del sistema de entidades de referencia, además, implica un largo proceso de modificación de la cultura institucional. La cooperación europea debe asumir los ritmos, así como los vínculos políticos interregionales deben asumir las formas y la debilidad, de este proceso de conformación de referencias multilaterales.

Si hay dificultades en el público ecuatoriano (y presumiblemente en el latinoamericano) para el ejercicio de la representación en sus propias ins-

tancias multilaterales, este conflicto se reproduce al asumir a Europa (a la Unión Europea) como un 'sujeto político' en el plano de la representación. El inconveniente para el reconocimiento se profundiza al tratar de lograr una interlocución con la comunidad de países europeos—ahora más indefinida por ser más amplia—, distinta de formas regionales comparables. La consecuencia es el posicionamiento que adquiere España como interlocutor regional y, específicamente, andino.

Las cifras muestran que, en el público ecuatoriano, España tiene una identidad y una ubicación precisas, por sobre otros países europeos y de la Unión Europea como conjunto. La migración ha creado un vínculo positivo, que ha incluido a España dentro de los países 'amigos' por sobre otras consideraciones, y sin la diferenciación geográfica de origen de los parientes de o potenciales migrantes. Obviamente, estos lazos arrastran las percepciones que en general hace el público sobre las relaciones internacionales, tales como grados de aperturismo u opiniones multilaterales. En primera instancia, al separar la característica de ex colonia, los ecuatorianos acumulan muchas significaciones en torno a la migración —como las expectativas de movilidad social— y subordinan otras como las relaciones comerciales y la 'herencia cultural'. Dicho de otro modo, los vínculos bilaterales —que en absoluto son extraños a los multilaterales— deben producir una nueva decodificación del significado de la migración, que pareciera incubarse en el público ecuatoriano. Parece emerger una comunidad hispano-latinoamericana radicalmente distinta a la promovida hace décadas por el pensamiento conservador, formada por nuevas y modernas relaciones, que, a su vez, anuncian nuevas complejidades.

Conviene destacar que, en la percepción del público ecuatoriano, la lista de mayor proximidad a Ecuador está encabezada por Brasil que, como hemos sostenido, no refleja un vínculo complejo ni intenso. Sin embargo, en ese mismo grupo (amistad por sobre sociedad), España ocupa el tercer lugar. Por ello, convendría inferir que, en el caso de España, se trata, desde la visión del público ecuatoriano, de una vinculación compleja pero sin el grado de 'contaminación' (o contradictoriedad) de otras relaciones más intensas, como puede ser con los vecinos u otros países del continente, que seguramente quedaron rezagados en el índice por la presencia de respuestas más cautelosas o de abierta resistencia. Esta

coyuntura debe ser reconocida por las dos partes, y se ratifica con la manifestación masiva de amistad y confianza de los ecuatorianos hacia España que, evidentemente, no ha sido afectada o, más bien, ha sido construida a la luz de las migraciones, tema central resaltado por los encuestados.

España, como líder de la vinculación entre la Unión Europea y América Latina/Andina, debe asumir los significados otorgados por el público a las relaciones multilaterales, no sólo en el sentido de las formas emergentes de multilateralismo –aperturas ancladas en la nación–, sino en el de organismos legitimados para funciones específicas, siendo evidente la necesidad de multiplicar la presencia europea en esta nueva fase de relaciones internacionales de América Latina/Andina, en especial las referidas a valores y políticas, que podrían subordinarse a pragmatismos económicos.

Igualmente, en este mismo contexto, una comprensión más acabada del nacionalismo latinoamericano/andino puede cooperar en la doble relación española: tanto con Estados Unidos/América Latina cuanto con el cuestionamiento e integración intra-latinoamericana. Las legitimidades en este tema también son cruciales para América Andina, donde, en algunos casos, las políticas exteriores se desapegan de las percepciones de la población. También en este plano pareciera incubarse un re-entendimiento de la soberanía, más allá, y también más acá, de la mera soberanía territorial.

En la perspectiva de una mesa de ‘tres patas’ (América Latina, Estados Unidos y Europa), la resignificación de la relación con Estados Unidos que parece operarse en el público ecuatoriano ‘libera’ a la Unión de jugar un rol de contra-peso y abre la necesidad de lograr pactos claros de integración, en los que América Latina pueda jugar un rol propositivo e independiente. El multilateralismo emergente en la región podría asentarse en la independencia frente a potencias y bloques, junto con la asociación para metas viables y adecuadas.

Tercera parte: Migraciones, algunas generalidades

Siguiendo con el análisis de la encuesta que trabajamos en el anterior acápite, el presente lo dedicaremos a un planteamiento general acerca del rol de las migraciones, tanto en la formación de las opiniones de los ecuatorianos en materia internacional (tema central a partir de la directiva de retorno de la Unión Europea), cuanto al buscar indicios de la composición de las migraciones en España (y por diferencia en Estados Unidos), a partir de los potenciales migrantes ecuatorianos. Iniciamos con un planteamiento general de los mayores agregados que nos presentan las cifras mencionadas.

Más de la mitad de la población encuestada (57,9%) dijo tener familiares que viven fuera de Ecuador, siendo esta cifra 5,2% mayor en Quito y Guayaquil que la media nacional. De ese grupo, sólo 30,2% declaró que tenía familiares que antes vivían en el mismo hogar y que ahora están fuera del país. Se concluye, por derivación, que la emigración es un fenómeno que afecta directamente al 17,5% de la población.

Con respecto a las remesas, 35,6% de quienes respondieron tener familiares viviendo en el extranjero, que antes residían en el mismo hogar, informó recibir “dinero de parientes que trabajan en el exterior”, cifra que corresponde a 6,2% del total.

Acerca de la importancia de las remesas para la economía de las familias que las reciben, para más de la mitad de la población encuestada (55,1%), estas constituyen menos de la mitad del ingreso del hogar, mientras que para 22,4% representan la mitad del ingreso mensual, y para 16,3% constituyen más de la mitad²². España (55,1%), Estados Unidos (20,4%) e Italia (7,1%) son los países de origen de las remesas.

La predisposición de la población a emigrar ahora es baja: corresponde al 34,3%, siendo mayor en los jóvenes (43,5% de entre 18 y 35 años). El destino de esa potencial migración serían los países que hasta ahora se han consolidado como principales receptores de migrantes ecuatorianos: 37% iría hacia Estados Unidos, 29,6% optaría por España, y 7,8% por

22 Las familias de Quito y Guayaquil dependen de las remesas en menor medida que las familias del resto del país.

Italia. En la mayoría de casos la motivación es económica (“por trabajo”: 44,5%, y “por tener un buen futuro económico”: 26,3%). También, se ha reducido a 6,9% la opción de emigrar sin documentos.

La población evalúa de forma generalmente negativa la emigración de sus compatriotas: 74,6% la considera “un problema”. Desde otra dimensión, 53,3% respondió que la migración es “mala para las familias” de quienes emigran, 51,7% que es “mala para las comunidades”, y 45,9% que es “mala para Ecuador”. No obstante, 88,4% dijo creer que “los migrantes ecuatorianos en Europa y Estados Unidos contribuyen a la economía del país que los acoge”. Esta visión se traduce en la demanda de reconocimiento de una serie de derechos a los migrantes ecuatorianos en el extranjero, como salud y reagrupación familiar.

¿Es la población ecuatoriana igualmente proclive a reconocer los beneficios, como país de destino, que se derivan de la inmigración? El público tiene una visión predominantemente “negativa” de la inmigración y no reconoce en los inmigrantes los aportes que sí atribuye a los ecuatorianos que se encuentran en otros países. Así, 73,1% se mostró “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la aseveración relativa a que los extranjeros en Ecuador “generan inseguridad”, 67,3% expresó estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la afirmación de que los extranjeros “quitan empleo a los ecuatorianos”, y 64,2% dijo estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la idea de que “debilitan nuestras costumbres y tradiciones”. No obstante lo anterior, 60,7% de los encuestados estuvo “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con que los extranjeros contribuyen a la economía del país²³.

Si bien se reveló que la mayoría de los ecuatorianos estima que son demasiados los extranjeros que viven en Ecuador, también se evidenció que, en general, la opinión que se tiene sobre ellos es positiva (48,7% dice tener “muy buena” y “buena” opinión de los extranjeros que viven en Ecuador). Aun así, los nacionales de los países vecinos suscitan las opiniones más negativas: 42,5% tiene una opinión “mala” o “muy mala” de los

23 Estas opiniones sobre los efectos de la migración hacia Ecuador tienden a ser más optimistas entre la población más joven (18-35 años), así como entre quienes perciben ingresos mayores. No obstante, Quito es la ciudad más crítica frente a la inmigración, mientras que Guayaquil y la Costa expresan mayor apertura.

peruanos que viven en Ecuador; mientras 64,2% expresó la opinión correspondiente sobre los colombianos vecindados en el país. En contraste, 55% del público mostró tener una opinión “muy buena” o “buena” respecto a los estadounidenses, y 53,1% sobre los europeos.

Un índice que establece un valor único para cada uno de los grupos de extranjeros por región revela que los europeos despiertan la mejor opinión de las regiones del país, salvo en la Costa, sin Guayaquil, donde los mejor evaluados son los estadounidenses.

Tabla N.º 4
Ecuador: evaluación de grupos de extranjeros emigrantes por ciudad y región (2011)

Región	Chinos	Estadounidenses	Colombianos	Cubanos	Peruanos	Europeos
Quito	-2,95	7,5	-15,62	-11,1	-7,8	7,92
Guayaquil	5,45	12,07	-21,02	-6,02	-6,95	12,85
Sierra sin Quito	2,45	8,6	-13,37	-3,15	-6,45	8,95
Costa sin Guayaquil	5,85	12,4	-14,15	-1,1	-3,12	11,40
Oriente	9,75	10,6	-10,20	1,7	-6,37	15,25

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Finalmente, cabe precisar que se tiende a afirmar que la migración ecuatoriana ha generado una feminización del grupo que permanece en el país. Ciertamente, las cifras de la encuesta no muestran diferencias de género –que vayan más allá de la composición de la muestra– a nivel nacional, ni en cada una de las circunscripciones en que pudo –por significancia– desagregarse la muestra²⁴. La feminización es un fenómeno visible a nivel local en territorios específicos, pero parece perderse en el promedio nacional o de circunscripciones grandes como las trabajadas, lo que, a su vez, abre la posibilidad de una emigración femenina también alojada en localidades.

24 Quito, Guayaquil, Sierra sin Quito, Costa sin Guayaquil y Oriente. Esta última región, por el número de casos, sólo pudo ser trabajada como conjunto, sin desagregación.

Otra de las afirmaciones frecuentes sostiene que la migración corresponde a los indigentes e indígenas. Las cifras, al contrario, muestran que quienes se autodefinieron en la encuesta como indígenas registran un menor impacto en las familias de la migración (con familiares fuera), tanto como de los analfabetos. En los números sobre el impacto de la migración, se sobre-representan quienes se autoidentificaron como blancos, tienen educación secundaria, son de clase media, urbanos, especialmente originados en Quito y Guayaquil, e ideológicamente se ubican en la izquierda. Esta sobrerrepresentación respecto de cada grupo no quiere decir que la mayoría de la población absoluta provenga de estos sectores.

Algunas precisiones: las remesas

Trabajamos, inicialmente, con el grupo de quienes reciben remesas, y quienes, además de la vinculación económica umbilical con los migrantes, son receptores de percepciones generadas en el exterior acerca del país de acogida pero también acerca de Ecuador. La remesa, además del hecho económico, es un canal de transmisión/creación de opinión y de influencia. La búsqueda en este grupo puede ser representativa de una ‘comunidad de opiniones’ de los migrantes, por lo que, adicionalmente, el análisis resulta pertinente para este epílogo.

Tabla N.º 5
Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes que trabajan fuera del país por grupos de edad (2011)

Grupos de edad				
18-35	36-53	54-71	72-89	Total
46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Las remesas son la mayor relación directa con la migración. La edad de quienes las reciben (la encuesta no permite conocer el destino) es un síntoma de una probable migración ‘reciente’, que pareciera afectar, básicamente, a los núcleos familiares, y menos a la familia extendida²⁵. En todo caso, puede sostenerse como hipótesis que de producirse la reunificación familiar con el primer tramo de edades, tenderían a romperse los vínculos con el país generados por las remesas; y, no así necesariamente, otros vínculos generados por la migración. Este tema es de singular valor en la búsqueda de una nueva agenda para la migración, pertinente para España y para América Andina, la misma que debe salir de su estacionamiento forzoso en el retorno, o en la manipulación política de la expulsión.

Tabla N.º 6

Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes que trabajan fuera del país por cuartiles con base en el ingreso familiar (2011)

Cuartiles de ingresos				
Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Total
76,8%	22,1%	1,1%	0%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Del anterior cuadro deducimos que los receptores de remesas están ubicados, en más de sus tres cuartas partes, en el cuartil más pobre. Lo que podemos inferir de estas cifras es que, al margen del origen social de los migrantes, quienes se quedaron se ubican entre los más pobres; y que, a nivel nacional, las remesas no han logrado sacarlos de esa ubicación de ingresos. Los migrantes pudieron estar vinculados a otro cuartil de ingresos (segundo), pero los que se quedaron están empobrecidos.

25 Sin embargo, la familia extensa puede realizar servicios vinculados a la migración en cuidado de personas y bienes.

Tabla N.º 7
Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes
que trabajan fuera del país por circunscripción territorial
(Quito, Guayaquil y resto del país) (2011)

Ciudad o región			
Quito	Guayaquil	Resto del país	Total
16,3%	9,2%	74,5%	100%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Tabla N.º 8
Ecuador: porción del ingreso mensual que representan las remesas (2011)

		Grupos de edad				
		18-35	36-53	54-71	72-89	Total
¿Cuánto del ingreso mensual de su hogar representa el dinero que recibe de sus parientes fuera del país?	Más de la mitad	50%	18,8%	31,3%	0%	100%
		17,4%	14,3%	18,5%	0%	16,3%
		8,2%	3,1%	5,1%	0%	16,3%
	La mitad	59,1%	13,6%	22,7%	4,5%	100%
		28,3%	14,3%	18,5%	25%	22,4%
		13,3%	3,1%	5,1%	1%	22,4%
	Menos de la mitad	42,6%	22,2%	29,6%	5,6%	100%
		50%	57,1%	59,3%	75%	55,1%
		23,5%	12,2%	16,3%	3,1%	55,1%
	NS	33,3%	50%	16,7%	0%	100%
		4,3%	14,3%	3,7%	0%	6,1%
		2%	3,1%	1%	0%	6,1%
	Total	46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%
		100%	100%	100%	100%	100%
		46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Esta población más pobre que se quedó se localiza fuera de Quito y Guayaquil (no hay diferencia entre Sierra sin Quito y Costa sin Guayaquil). Dada la estructura de ingresos del país, las remesas tienen mayor significación por el destino donde se realiza ese ingreso y, presumiblemente, por la estructura de la familia perceptora. Esto quiere decir que los nexos migratorios más fuertes permanecen fuera de las ciudades grandes (ver Tabla N.º 8).

Para el 55,1% de quienes reciben remesas, estas representan menos de la mitad de su ingreso mensual, según la declaración de los encuestados. Sin embargo, el tramo de menor edad (no disponemos de información acerca de niños y jóvenes de edad inferior a 18 años) representa el 46,9% del total, siendo este grupo específico el que mayor dependencia tiene de las remesas (y cuyo volumen no se puede cuantificar con esta información). También, es posible señalar que la población más adulta (probablemente ascendientes de los migrantes) no se presenta como dependiente de las remesas (los familiares con más de 54 años, cuyos ingresos representan más de la mitad, conforman el 4,1% del total de receptores de remesas). Aun con esta imprecisión se puede deducir que la significación general de las remesas en el conjunto del ingreso es baja, incluso en el conjunto del ingreso del cuartil de menores ingresos. Esto no excluye, por supuesto, la significación de las remesas para cada caso, o su aglomeración en localidades determinadas de donde provienen los migrantes y/o se asientan los familiares dependientes.

Otras precisiones: las expectativas de migración

El 34,3% de los encuestados migraría “si pudiera”, lo que constituye una cifra considerablemente alta. La expectativa de migración se ubica primordialmente en 37% hacia Estados Unidos y 29,6% hacia España, dirigiéndose la diferencia –un tercio de los potenciales migrantes– hacia terceros países. La recuperación del primer lugar en la expectativa de migración por parte de Estados Unidos obedece a que las condiciones de visado son similares a las de España, a pesar de que el imaginario migratorio –como movilidad social ascendente– se localiza en Estados

Unidos antes que en España, aunque sea un país que ofrece facilidades lingüísticas.

¿Qué perfil tienen los potenciales migrantes? La tendencia se concentra en las mujeres (53%) antes que en los hombres (47%), aunque esta composición corresponde, aproximadamente, a la de la muestra, por lo que podría afirmarse que no existe una preferencia de género en las expectativas de migración, ni en el país al cual potencialmente se migraría. Esto hace suponer que el ciclo de la reunificación familiar (preferentemente en España) pueda cerrarse, al menos en lo que al núcleo de la pareja se refiere.

Tabla N.º 9
Ecuador: potenciales migrantes
por grupos de edad (2011)

Grupos de edad				
18-35	36-53	54-71	72-89	Total
60,6%	27%	11,9%	6%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010.*

Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

La expectativa de migración está relacionada al ciclo vital. El primer tramo de edad conformado por ecuatorianos de 18 a 35 años agrega la mayor expectativa migratoria (60,6%), siendo que cada uno de los cuartiles siguientes desciende a más de la mitad del anterior y, virtualmente, se detiene junto con la esperanza estadística de vida. Esto obedece, obviamente, a que la expectativa migratoria se asocia con la probabilidad de éxito en el proyecto migratorio y, consiguientemente, con el tiempo vital para verificarlo a través de una inserción laboral y vital en el país o región de destino. También, puede colegirse que el proyecto migratorio como una respuesta de emergencia a la situación económica se ha agotado, y los potenciales migrantes tienden a una estrategia más definitiva, aunque no por ello deje de ser una respuesta económica. Los más jóvenes tienen mayor capacidad de adaptación a la globalización y a condiciones laborales diferentes.

En el imaginario migratorio no necesariamente se encuentra una respuesta a situaciones de pobreza, sino expectativas de inserción internacional, que podrían acompañar a otras variables de apertura, que se han registrado en la encuesta, presentes en toda la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, hay que matizar la anterior afirmación. Del total de migrantes potenciales jóvenes, la predilección migratoria se distribuye casi equitativamente entre Estados Unidos, España y otros países, lo que muestra, por un lado, una preferencia de los migrantes de edades intermedias por Estados Unidos; y, por otro lado, una preferencia de los más jóvenes y de los de menores ingresos por España. Estados Unidos se encuentra más afinado en el imaginario de las edades intermedias, esto seguramente ligado a una migración más calificada²⁶.

Tabla N.º 10

Ecuador: potenciales migrantes por grupos de edad y destino (2011)

Edad	18-35	36-53	54-71	72-89	Total
EEUU	31,5%	43,8%	46,9%	100%	37%
España	33%	23,3%	28,1%	0%	29,6%
Otros	35,5%	32,9%	25%	100%	33,4%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

¿Hacia dónde se dirige la expectativa de migración? ¿En qué niveles socio-económicos se ubica la población con expectativas migratorias?

26 Este tema podría estar más presente en los países de renta media conforme más se estabiliza esta posición.

Tabla N.º 11
Ecuador: estrato socio-económico, en cuartiles con
base en el ingreso familiar (2011)

	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	
¿A qué país se iría, si pudiera?	Estados Unidos	27,3%	9,2%	0,8%	0,2%
	España	25%	4,8%	0%	0%
	Otros	22,7%	8,6%	0,8%	0,2%
	NC	0,4%	0,2%	0%	0%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Como se señaló antes, una vez que se produjo la emigración masiva hacia España, Estados Unidos recuperó la aspiración de primer destino migratorio, seguido por España, como país considerado individualmente, con poca diferencia. A su vez, las tres cuartas partes (75,4%) de la expectativa de migración aún provienen del estrato de menores ingresos, sin que se persiga una tendencia significativa en los sectores medios y, peor aun, altos. Esto muestra que, en general, tomando en cuenta las expectativas, no ha cambiado el patrón migratorio por destino ni por origen social, aunque, obviamente, se han equilibrado restricciones en los destinos principales, lo que hace que Estados Unidos sea un fin algo más preferente.

Los flujos migratorios ‘residuales’, luego de la gran ola de inicios de siglo, muestran que 35,35% de quienes tienen expectativas migratorias lo harían, presumiblemente, buscando la reunificación familiar, pese a que su motivación de base –declarada– sigue siendo económica, como lo muestra el cuadro siguiente.

Tabla N.º 12
Ecuador: expectativa migratoria por parientes migrantes (2011)

¿Si pudiera, se iría a vivir fuera de Ecuador?	¿Tiene familiares que vivían en este hogar y ahora viven fuera de Ecuador?	
	Sí	No
	36,35%	63,65%

Fuente: *Base de datos: Ecuador; las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

El perfil del potencial migrante no tiene diferencia de género, se ubica fuera de Quito y Guayaquil (dos tercios), tiene educación básicamente primaria y corresponde al perfil étnico-indígena registrado en el Censo 2001²⁷. Igualmente, quienes tienen expectativas migratorias en 72,2% no han viajado fuera del país antes.

Entre la población con expectativas migratorias, la posibilidad de hacerlo ilegalmente –declarado en la encuesta– no tiene significación, y alcanza al 7% del total de quienes quieren migrar, estando sobre-representados los hombres y los jóvenes, que lo harían “por trabajo”.

Tanto quienes tienen expectativas de migración como quienes no las tienen han manifestado su acuerdo con que el migrante es un sujeto de derechos sociales en el país receptor. El complemento de la “forma ciudadana” que se configura más plenamente en el migrante, a través de la integración política, es identificar el derecho a votar en el país de acogida, no sólo porque esto perfecciona la ciudadanía del migrante, sino porque podría ser una manifestación de su búsqueda de incorporación a los procesos de cohesión social, esto es, contribuir a la formación de una comunidad.

27 Un dato interesante es que el 64% de quienes tienen expectativas migratorias votaron por Rafael Correa, siendo que el discurso presidencial o las políticas públicas de “retención” parecieran no contravenir las expectativas migratorias.

Tabla N.º 13

Ecuador: acuerdo con el derecho al voto en el país de acogida de la población con expectativas migratorias (2011)

Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS	NC	Total
34,5%	32,1%	13,5%	16,8%	2,5%	0,5%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Mirado el mismo tema desde los diversos grupos de ingresos a los que pertenecen quienes tienen expectativas migratorias y quienes no las tienen, se puede concluir que se trata de una demanda general.

Tabla N.º 14

Ecuador: acuerdo con el derecho al voto en el país de acogida según estrato socio-económico, en cuartiles, con base en el ingreso familiar (2011)

	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4
Muy de acuerdo	24,9%	8,6%	1,1%	0%
Algo de acuerdo	24,5%	6,6%	0,8%	0,1%
Algo en desacuerdo	10,4%	2,8%	0,3%	0%
Muy en desacuerdo	12,9%	3,6%	0,3%	0,1%
NS	2,4%	0,3%	0%	0%
NC	0,3%	0,2%	0%	0%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Para conocer con mayor precisión las diferencias en las expectativas de quienes quieren migrar, en relación con los derechos que pretenden ejercer en el país de acogida, y poder compararlas, se elaboró un índice que permite la valoración.

Tabla N.º 15
Ecuador: índice de demanda de derechos a ejercer en la migración
por expectativas de migración (2011)

	Acuerdo o desacuerdo con que los ecuatorianos que viven en el extranjero tengan derecho a:	Total expectativas de migración a España	Total expectativas de migración a Estados Unidos	Total expectativas de migración al resto de países
Derecho 1	Llevar a su familia a vivir con ellos	3,30	4,02	3,21
Derecho 2	Tener acceso a la educación pública	4,04	5,18	4,44
Derecho 3	Tener acceso a los servicios de salud	4,13	5,40	4,48
Derecho 4	Formar organizaciones para defender sus derechos	3,65	5,34	4,20
Derecho 5	Obtener un trabajo en igualdad de condiciones que los ciudadanos del país	3,91	5,10	4,40
Derecho 6	Votar en el país donde residen	3,42	4,07	3,82

* Para la realización de los índices se valoraron las categorías de respuesta: Muy de acuerdo= +3, Algo de acuerdo=+1, Algo en desacuerdo=-1 y Muy en desacuerdo=-3

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Como se puede desprender del cuadro anterior, entre quienes tienen expectativas de migración es posible diferenciar la intensidad y la calidad de los derechos potencialmente demandados. Así, en los extremos se ubican los expectantes de migración a España, por un lado, con un nivel de expectativas, en general, más bajos; y, por el otro, los expectantes de migración a Estados Unidos, con un nivel de esperanzas más alto en todos los derechos. Diferenciando las cifras presentadas por el índice, en el rango medio de la brecha se encuentran los derechos sociales de salud, tra-

bajo y educación. Mientras que, en un extremo se ubica el derecho reivindicativo a la organización, con una distancia que se agranda, y en el otro se juntan los derechos de integración familiar e integración política a través del voto, con una distancia que se acorta.

Esta gama podría leerse en el sentido de que la mayor expectativa de la migración a Estados Unidos es la capacidad reivindicativa a través de organizaciones sociales, mientras que lo contrario ocurriría en relación a España, al menos en el plano de las percepciones. El rango de la expectativa virtualmente compartida es la integración doméstica y política, mientras que los derechos sociales marcan la distancia de la oferta de servicios sociales percibida por los eventuales migrantes.

¿Quiénes quieren migrar a España? ¿Es un grupo social diferente al de quienes quieren migrar a Estados Unidos? El corte de género es similar entre los dos países, reproduciendo el de la muestra. Respecto del origen geográfico, 8,5% del total de expectantes que querrían ir hacia España es de Quito y Guayaquil, mientras que 21,1% del mismo universo –la totalidad de migrantes potenciales– tiene origen en las ciudades intermedias, pequeñas y el campo. Como se puede observar, mientras en la totalidad de la expectativa de migración se reproduce la estructura demográfica del país (y en las expectativas de migración hacia Estados Unidos y otros países), en la composición de la migración posible a España tiene mucha más importancia el país ‘profundo’, con la salvedad de Quito y Guayaquil.

Tabla N.º 16
Ecuador: potenciales migrantes por origen (2011)

		Quito y Guayaquil	Resto del país	
	¿A qué país se iría, si pudiera?	Estados Unidos	35%	65%
% Total		13%	24,1%	37%
España		28,8%	71,3%	100%
% Total		8,5%	21,1%	29,6%
Otros		36,7%	63,3%	100%
% Total		12%	20,7%	32,8%
NC		33,3%	66,7%	100%
% Total		0,2%	0,4%	0,6%
% Total		33,7%	66,3%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Los potenciales migrantes a España han tenido menor contacto con extranjeros que los otros grupos con expectativas de migración hacia otros destinos. A diferencia de los migrantes potenciales a Estados Unidos, que se asientan prioritariamente en el segundo tramo de edades (36-53 años), los posibles migrantes a España se ubican en el primer tramo de edades (18-35 años). La escolaridad y el ingreso son otros diferenciadores, pues este último grupo de expectativa migratoria tiene menor grado y se sobre-representa el grupo de educación primaria, tanto como la pertenencia al primer cuartil de ingresos.

Otra sistematización

Hasta aquí hemos planteado la migración desde la percepción de quienes cuentan con –o se encuentran elaborando– un proyecto migratorio, en el que las motivaciones más evidentes –o más exactamente de primer plano– son la pobreza y el empleo. Hemos podido determinar difusamente la magnitud actual del fenómeno, pero no hemos podido indagar, con ‘datos duros’, la otra perspectiva del fenómeno, esto es, la agenda de los migrantes en el país de acogida; en nuestro caso, España. En los siguientes párrafos intentamos una aproximación que vaya más allá de la creación mediática o la manipulación política, que condiciona la cooperación y muchas veces nubla la posibilidad de modificar y actualizar los temas de tratamiento conjunto (Domínguez, 2009).

En el país emisor puede primar un discurso destinado a multiplicar la capacidad de retención, vía políticas sociales destinadas a la pobreza (extrema) o de retorno, o vía estímulos, dentro de una amplia gama, destinados a la recuperación de inversión o de capacidades humanas aprendidas durante la estancia fuera. Existen indicaciones de que los proyectos migratorios no se detienen con ofertas sociales, más aun cuando ellos se relacionan con proyectos familiares o comunitarios más amplios. Asimismo, de que el retorno es una ‘última opción’, ya que supone el fracaso del proyecto migratorio y la pérdida de activos acumulados en el exterior. Por ello, se manipula los mecanismos de retorno y se los utiliza solo circunstancialmente.

En nuestro foco de interés: España-Ecuador, el país receptor ha formulado una gama de respuestas y ha oscilado desde la “regularización” de la migración ilegal –que ha comprendido incluso otorgar la nacionalidad en una considerable dimensión, hasta las restricciones de visado²⁸– a la aplicación de mecanismos/estímulos de retorno²⁹. Pese a que en las circunstancias de crisis los más afectados son los empleos de los migrantes, estos prefieren una estrategia de “resistencia” para permanecer en condiciones extremadamente precarias (e, incluso, la reversión de las remesas,

28 Que, prácticamente, ha reducido las posibilidades migratorias a la reunificación familiar y la ‘extensión’ del permiso de estudios.

29 Estos últimos han tenido poca eficacia.

al traer ahorros afincados en Ecuador), antes que el retorno, que muchas veces sólo puede significar el re-emprendimiento de otro proyecto migratorio.

De este modo, atraer votantes intermedia las políticas de emisores y receptores de migración: la invocación ética sobre la ‘tragedia’ de la migración (que incluye la representación electoral de los migrantes, mediante circunscripciones electorales en el extranjero), o la aplicación del retorno porque afecta al empleo y la identidad nacional (exacerbación del racismo y la xenofobia). Bajo este contexto, tienden a disolverse los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo en sus dimensiones identitarias, económicas y valóricas, bajo sus modalidades de solidaridad o inversión/comercio.

Hemos examinado que, en el caso ecuatoriano, los potenciales migrantes a España no son desempleados, pero sí pobres cuya salida de esta condición no son los programas estatales locales sino el mejoramiento de su situación. Es decir, existe un proyecto de movilidad social ascendente asociado al migratorio, lo que se evidenció en la lista y prioridades reivindicativas. De algún modo, se trata de alcanzar la “ciudadanía social” (garantía de derechos sociales) que no puede conseguirse en el país. El patrón migratorio ecuatoriano parece mantenerse, con expectativas en una porción menor de la población, siendo que los cambios en el origen social de los migrantes—incluyendo a sectores de mayor edad e ingresos—se han redireccionado hacia Estados Unidos. Sin embargo, no sólo se trata de migrar para lograr proyectos especulares en parientes migrantes o transmitidos por los medios, sino, también, de una verificación de ciudadanía política y organizacional. Antes sostuvimos que las remesas son un vehículo económico y de opinión; ahora podemos complementar que son un vehículo de imaginarios para la movilidad social, individual y grupal. Son procesos objetivos que no dependen de la eticidad o de voluntades perversas, que afectan a todo el universo de potenciales migrantes, pero, que sí evidencian la calidad del desarrollo y de la democracia en los países emisores y receptores.

Una tercera recomendación

Los migrantes andinos a España, y en particular nuestra referencia, los migrantes ecuatorianos, no pueden ser tomados como un conjunto homogéneo, objetos de un solo tratamiento, reducido al interés de cada uno de los Estados concernidos. Existen muchas formas de tipificación de los migrantes y de los procesos que los acompañan, ligadas a infinidad de variables. Recogemos algunas que nos permiten organizar una propuesta de políticas diferenciadas (o, al menos, sugerir rutas alternativas de formulación de políticas), ligadas a las diversas situaciones y a las diversas expectativas de migración. De este modo, el tratamiento de este fenómeno en la agenda bilateral, bilateral/regional y birregional puede reubicarse desde perspectivas menos acusadas.

Existe una gama de proyectos migratorios y un amplio sendero por el cual se concretan. Los proyectos migratorios, como se ha mencionado y pese a la misma información analizada en este acápite, no se reducen a una respuesta desesperada frente al desempleo y la pobreza. Confluyen expectativas de movilidad social, relacionadas, por un lado, con el grupo de referencia –familiar, comunitario o territorial–; y, por otro lado, con oportunidades que se crean a partir de percepciones acerca de otros países. La concreción del proyecto migratorio puede ser más o menos exitosa, sea por la verificación de expectativas o la modificación *in situ* de las mismas. Del éxito puede derivar un retorno a mediano plazo, o del fracaso, uno a corto plazo. El primero no se remite al logro de excedentes comparables con los nacionales, sino a la consecución de capacidades de remisión de remesas en montos necesarios, o al logro de condiciones de reproducción en el país de acogida, como parte de un proceso de integración a la sociedad española.

Examinemos algunos temas del proyecto migratorio, que nos permitan deducir capacidades para los dos Estados concernidos. Los migrantes tienden a ser jóvenes, o encontrarse en la primera mitad del ciclo vital, con pocas cargas familiares, dispuestos a una inserción laboral que pueda sacrificar su calificación previa y responder a la demanda, con una capacidad de emprendimiento, y con disponibilidad de un excedente básico. De este modo, se abren muchas posibilidades y lecturas acerca de ellos.

Desde el punto de vista de género, la migración femenina o masculina puede ser incentivada por la demanda laboral en el país de acogida, siendo que el proyecto se adecua, así como sus consecuencias familiares –desestructuración y reunificación familiares. Desde la situación etaria, la condición general es que el migrante cuente con las ‘energías’ y expectativas de vida suficientes para re-iniciar un proyecto vital o, en su defecto, acompañar la migración de un descendiente. También, la migración en los jóvenes de clase media suele entenderse como una oportunidad frente a la globalización.

Hemos sostenido que la recepción de remesas condiciona las opiniones, pero también los proyectos migratorios, e incrementa las expectativas, al tiempo que incentiva las decisiones de los nuevos migrantes. El monto de las remesas influye fuertemente sobre las percepciones y los proyectos, pues ablanda las condiciones de la migración y la evaluación del país receptor. Además, “las diferencias de percepciones dependen de muchos factores: objetivos del proyecto migratorio, capital social e informaciones con las que cuenta el inmigrante” (Entrevista a María del Carmen Villarreal, 2011).

¿Por qué se concreta el proyecto migratorio en España? La fase de apertura del Estado español, las facilidades lingüísticas y las relaciones previas inclinaron la balanza, frente a las dificultades que surgieron respecto a Estados Unidos. Además, en el contexto de casos específicos, la migración es la posibilidad de verificación de derechos sociales aspirados –educación, salud, sexualidad y organización–. Una vez producida la migración, emergen, además, derechos políticos como la votación y la inserción comunitaria. Pero, fundamentalmente, España fue el país que mostró y dio condiciones concretas de permeabilidad para la migración, lo que redundó en la legitimidad que tiene ese país para aquellos con expectativas de migración (y para la ciudadanía ecuatoriana en general); aunque ahora la permeabilidad se haya reducido notablemente, tanto como la crisis puede haber impactado, produciendo y transmitiendo opiniones negativas para eventuales migrantes³⁰, lo que también replantea al país de destino³¹.

30 Aunque el actual migrante se reserve la posibilidad de “aguantar” y “no retornar”, para no ser considerado un “fracasado” o “no exitoso”.

31 Que, como se planteó en el acápite anterior, incluye volver sobre la posibilidad de migración a Estados Unidos.

Asimismo, tuvo relevancia la favorable opinión inicial de los españoles acerca de los (trabajadores) ecuatorianos, que resaltaban valores positivos. Esta se ha matizado en la medida en que la crisis española se acentúa y aparecen como competencia laboral, junto con una profundización reivindicativa de derechos laborales; también, esta visión se ha modificado con el estrechamiento de lazos con la Unión Europea, que ha introducido, en contraparte, un cierto contagio gradual de racismo y xenofobia; pero, fundamentalmente, con la mayor visibilidad que han alcanzado los ecuatorianos en un segmento de la sociedad española en la última década. De este modo, han dejado de ser solamente trabajadores útiles para ser demandantes activos.

En relación con el capital social, la confianza que despierte la red que ampara la migración es definitiva para tomar decisiones y amortiguar el impacto de la fase de instalación doméstica y laboral. A su vez, también debemos entenderlo como acumulación de conocimientos y destrezas que porta el migrante, los que pueden ser utilizados como una adición de recursos para su inserción al trabajo y doméstica.

La información con que cuenta, regularmente, el migrante para su proyecto es escasa, porque se asume como parte de la i/alegalidad o, en su defecto, está deformada por mitos y por el bajo conocimiento de los migrantes desde/en el país de acogida. Esta falta de información se prolonga durante la instalación y permanencia, convirtiéndose en un mecanismo de 'opresión' frente al medio, de prolongación de la informalidad y desperdicio de oportunidades³².

El proyecto migratorio puede tener largo o corto alcance, pues se reduce o amplía dependiendo de los recursos de partida o conseguidos, que pueden ser instrumentos de integración social en el receptor³³ o capital de retorno³⁴.

Los proyectos migratorios se reconfiguran. Examinemos, por ello, la concreción del proyecto migratorio bajo la óptica de que no se trata de un solo proyecto, sino que estos se reforman dependiendo de diversas circuns-

32 Muchas veces los migrantes no acuden a los mecanismos de regularización o educativos por falta de información, con la que tampoco cuentan los migrantes más antiguos.

33 Casa o departamento.

34 Terreno, casa o dinero para pequeñas inversiones.

rancias³⁵. La capacidad de ahorro de los migrantes, dependiendo del sector laboral³⁶, determina un ritmo de inserción, la magnitud y alcance de las remesas, y la forma de integración. Las parejas de ecuatorianos, en general, terminan la fase de procreación, siendo que la integración debe realizarse por otras vías³⁷. Lo propio ocurre con la posibilidad de generar lazos matrimoniales y, más aun, de parentesco. Son significativos los casos de parejas mixtas, que modifican las significaciones iniciales de la migración, sin que formen parte, estos y otros fenómenos, de las políticas públicas.

Las estrategias de reproducción de los migrantes se asemejan a las maneras para afrontar las crisis de los más pobres en los países de origen³⁸. Esto es, estrategias familiares para multiplicar ingresos, fundamentalmente de la pareja, formar o evitar la disolución familiar con un rasero de ingresos, u optimización de la vivienda. Las diferencias centrales aparecen en los roles de la familia ampliada, que, de algún modo, cuando no existe, es sustituida por allegados connacionales; y en la estrategia educativa de los hijos, que tiende a ser sostenida con muchos sacrificios y no es fácilmente sacrificada en nivel socio-económico o en calidad³⁹.

Asimismo, la capacidad de ahorro determina que los recursos destinados a las remesas se diferencien de los recursos destinados a la consolidación del proyecto migratorio. De este modo, coexisten dos estrategias, que, dependiendo del 'éxito' del proyecto migratorio (generalmente, la adquisición de un estatus legal), pueden fundirse. O, por el contrario –en situaciones de crisis como la actual–, se acentúan las remesas por la remisión de los hijos a Ecuador.

Todas las recomendaciones deben tener en cuenta que un migrante se define por la gama de relaciones que sostiene con los residentes del país de origen. Sin importar cuál fuere la concreción del proyecto, las relaciones se

35 En el caso en análisis, es muy importante la Nueva Ley de Extranjería de España.

36 Servicio doméstico, construcción, hotelería y actividades rurales.

37 Sin embargo, no fueron pocos los casos de reivindicación de la nacionalidad española para los hijos de ecuatorianos nacidos en territorio español afectados por el conflicto de interpretación constitucional.

38 Las situaciones límite de la reproducción, como el desempleo, pueden ser afrontadas también desde la informalización de actividades.

39 Cabe recordar que las familias ampliadas pueden (re)constituirse entre los migrantes (hermanos, tíos, hijos, abuelos y allegados de la comunidad de origen).

sostienen dentro de marcos específicos, que hacen las políticas acerca de la migración de los dos Estados. Un tema central es que se avizora una suerte de segunda generación de migrantes, que sostienen otra relación con Ecuador y con España, cuya agenda dista de la clásica y se refiere a temas de la modernización y de su particular aprehensión de la globalización, no obstante la situación socio-económica desde la cual la formulen⁴⁰.

En suma, se trata de que las políticas acerca de la migración en los dos Estados levanten la mirada hacia las nuevas situaciones del fenómeno, partiendo de situaciones objetivas, esto es, la relativa permanencia de la migración y los lazos modernos que se han creado por parte de los actores sociales surgidos de la misma, quienes reconfiguran sus lazos con Ecuador y con España.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio(2010). *Hacia una nueva estrategia Unión Europea - América Latina: notas para el debate en el Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis*. Madrid: Fundación Carolina.
- De Laiglesia, Juan Pablo (2010). *Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis*. Madrid: Fundación Carolina.
- Del Arenal, Celestino(2010). “Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y El Caribe (ALC)”. Ponencia presentada en el Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis. Madrid, España.
- Domínguez, Rafael (2009). *Gobernanza global de las migraciones y desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009a) *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid.
- (2009b) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid.

40 Debo esta puntualización a las conversaciones y entrevista con María del Carmen Villarreal, y a numerosos reportajes sobre experiencias exitosas de migración referidas a inserciones laborales de jóvenes o a emprendedores de edades intermedias.

- Ospina-Valencia, José (2010). *Mercados latinoamericanos, de nuevo tabla de salvación de España*. Visita junio de 2011 www.dw-world.de
- Sanahuja, José Antonio (2010). “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”. *Revista Nueva Sociedad* N° 226.
- (2011). “América Latina y la Unión Europea: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid”. En *América Latina y El Caribe: integrados o marginados*, Josette Altman, Francisco Rojas y Tatiana Beirute (Eds.). Buenos Aires: TESEO/CAF/FLACSO.
- Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto (2011). *Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO/CAF/KAS/PNUD/CIDE.