

Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador

Leandro Enrique Sánchez*

Recibido: 08/04/2011

Aceptado: 26/07/2011

RESUMEN

El propósito de este trabajo es, a partir de presentar un panorama sintético de la política exterior de Ecuador desde fines del siglo XX hasta el presente, comprender su acción – reacción externa y con ello sus alcances y limitaciones.

Palabras claves: Política exterior, Ecuador, condicionantes, inestabilidad

Key to understanding the recent foreign policy of Ecuador

ABSTRACT

The purpose of this paper is, after presenting a summary overview of Ecuador's foreign policy since the late twentieth century to the present, to understand its external action - reaction and thus its scope and limitations.

Key words: Foreign policy, Ecuador, constraints, instability

* Licenciado en Ciencia Política y Relaciones internacionales de la Universidad Católica de la Plata y Magíster en Metodología de la Investigación Social de la Università di Bologna.- Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Correo electrónico: leandrosanchez13@yahoo.com.ar

1. Introducción

Antes de dar comienzo al cuerpo del artículo es menester realizar ciertas disquisiciones epistemológicas que hacen al mismo. Se trata de un abordaje de los últimos 10 años de política exterior del Ecuador, de allí el título de reciente. Ahora bien, en cualquier estudio toda división cronológica tiene un valor instrumental más que estrictamente conceptual; pero dicha división es necesaria. Esta obvia advertencia parece pertinente cuando se trata del análisis de la vida nacional de un país. Especialmente, cuando la extrema volatilidad de las políticas y actitudes de los diferentes dirigentes y conformaciones políticas del período objeto de estudio son fases de un proceso, y a menudo los cambios de frente no son sino recomposiciones de adaptación.

Por otra parte, definir política exterior no es una tarea nada simple, puesto que su ambigüedad conceptual le otorga diversas dimensiones y concepciones a partir de las cuales ser definida. Por lo que, más que partir de una definición conceptual se parte del desglose de ciertos componentes que ayuden a su comprensión. En ese sentido es posible afirmar que no existe una política exterior de Estado (razón necesaria), sino de gobierno; porque generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder. A su vez, se sustenta en un *proyecto* de nación específico y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado. Está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos. (Vázquez Flores, 2007: 20) y debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729) circunscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socio económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior.

Al analizar la política exterior es necesario tener presente que los enfoques deterministas de carácter monocausal pierden de vista la complejidad de la materia, por lo que en los siguientes párrafos se considera relevante considerar distintos aspectos.

En primer lugar, toda política exterior trata de influir el comportamiento de otros actores, generalmente estatales, y para ello requiere determinados recursos y medios para su ejecución. Por lo que parte del artículo intenta razonar sobre la jerarquía entre los distintos tipos de objetivos postulados y los efectivamente conseguidos en relación con el grado de adecuación de los instrumentos que dispone. En segundo lugar, la política exterior es el resultado de márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo. Por ello, es menester considerar el marco contextual en que se opta por diversas estrategias para alcanzar las metas políticas planificadas. Tercero, la política exterior no se reduce al comportamiento racional de los actores intervinientes. Como consecuencia, es necesario tener presente los procesos intergubernamentales de negociación política.

2. Ecuador un país pequeño

¿Qué significa un país pequeño en la política internacional y qué tipo de agendas puede tener un país pequeño?¹ Con esta pregunta comienza Bonilla (2008) su razonamiento en la Cátedra Ecuador que se dictara en Colombia, razonamiento que puede ser utilizado como punto de partida.

La literatura especializada plantea que los Estados son pequeños en razón de cómo son percibidos en la arena internacional más que por sus condiciones geográficas poblacionales.

Esta definición es pertinente para países como Ecuador, que en el ámbito internacional no adoptan el rol de potencias, no son percibidos proyectándose mucho más allá de su entorno físico próximo. Son países asociados a situaciones de vulnerabilidad y porosidad a influencias externas, a la perturbación de su propia política doméstica, y tendientes a desarrollar estrategias de sobrevivencia como entidades políticas antes que de influencia más allá de las fronteras.

Países que intenta resguardar sus limitados recursos de autonomía y que normalmente reaccionan frente a los estímulos externos antes que conformar agendas propositivas.

Ergo, son países que normalmente asientan su política exterior en el multilateralismo, que tienen agendas reactivas en términos internacionales, que discursivamente se apoyan en el Derecho Internacional, muchas veces cercano al idealismo clásico, defensores del principio de no intervención y el de auto determinación de los pueblos.

Esta caracterización, siguiendo el planteo de Bonilla, puede facilitar la comprensión de la conducta del país y su política exterior.

Deductivamente entonces, lo que interesaría dilucidar es si Ecuador como país pequeño y vulnerable tiene y/o ha tenido la capacidad de definir en forma independiente una agenda y de proteger sus intereses cuando estos no coinciden con aquellos de la potencia hemisférica. Parte de la respuesta se intenta exponer a continuación.

Las acciones políticas/diplomáticas de los distintos gobiernos de turno se han enmarcado en una suerte de acción pendular, en consonancia con las preferencias de los líderes y/o los condicionantes ideológicos, ya sea de su partido o de su entorno al momento de planificación externa. Eso, sumado a que desde 1996 el Ecuador entró a un período de fuerte inestabilidad política, en el cual ocho líderes pasaron por la presidencia, conlleva que el manejo de la política exterior haya sido profundamente reactivo, inercial y en algunos casos extremadamente dependiente de las presiones externas. A su vez, desde el punto de vista regional fronterizo, las negociaciones de paz, para delimitar en forma definitiva la frontera entre Ecuador y Perú, concluyeron en 1998 y existe decididamente un antes y un después de la política exterior ecuatoriana, a partir de la firma de paz que tuvo lugar en el Palacio de Itamaraty, en Brasilia.

Las características de la política exterior ecuatoriana, por otra parte, se subordinan a las del orden político. El Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación que se expresan en patrimonialismo o liderazgo caudillista de entidades colectivas. Las instituciones del Estado son endebles, compiten entre sí y las decisiones pueden ser fragmentadas e incluso contradictorias. En términos de toma de decisiones, la literatura académica producida en el Ecuador y fuera de él, por ejemplo, no ha

encontrado un solo caso que pueda plantearse en donde la política exterior refleje un interés estatal unitario y las conductas sean dirigidas a maximizar ventajas o a neutralizar desventajas. Por oposición, las decisiones generalmente son producto de una activa interacción entre distintas agencias del Estado, de la intervención de agentes privados con capacidad de influencia o de reacciones de complacencia frente a estímulos externos².

No obstante, es posible establecer constantes en la política exterior ecuatoriana en los últimos 10 años. En términos bilaterales, un primer eje gravitacional, especialmente en lo comercial y estratégico, se encuentra alrededor de Estados Unidos. Segundo, con Colombia que es el segundo socio comercial del Ecuador y un vínculo histórico y económico desde inicios de las repúblicas, aunque con sistemas políticos marcadamente distintos. La tercera dimensión del bilateralismo ecuatoriano es Perú, que hasta 1998 fue el rival territorial, pero al mismo tiempo el país cultural, étnica y políticamente más próximo al Ecuador. Y finalmente, desde 1999, y como consecuencia de la emigración de cerca de un millón de ecuatorianos luego de la crisis del sistema financiero (1999-2001), el Ecuador desarrolla vínculos importantes con España.

En cuanto a relaciones multilaterales, la tradición de la política exterior ecuatoriana se desenvuelve básicamente en los ámbitos del hemisferio occidental y, de alguna manera, se encuentra atravesado por la influencia de la política exterior estadounidense. Los organismos en donde se opera con presencia permanente son la Organización de Estados Americanos (OEA) y todo el sistema hemisférico dependiente de ella, especialmente en la Comunidad Andina (CAN).

3. Política exterior a dos bandas: entre Estados Unidos y Colombia

El que América Latina no sea central en la agenda de Estados Unidos no significa, de modo alguno, que no tengan política para América Latina, ni una política específica de carácter bilateral para todos y cada uno de los países del hemisferio, incluyendo por supuesto Ecuador.

La posición periférica del Ecuador en el orden mundial e, incluso en el sistema interamericano, ha fijado una relación ambivalente con Estados Unidos en su condición de potencia hegemónica. Un abanico que ha ido desde políticas de evasión y resistencia, hasta lógicas de agrado, dependiendo de los temas. Esta conducta, desarrollada en gran parte del siglo XX continúa, con matices, en el siglo XXI.

Ecuador, generalmente ha priorizado la relación comercial³ y las posibilidades de protección al sector productivo, pero ha sido muy cauteloso en temas de seguridad. Sin embargo, Ecuador no ha tenido una actitud manifiestamente “antiamericana” y en situaciones de crisis más por consenso que por presión se ha alineado con Washington. En ese sentido, el alineamiento ideológico, ha tenido generalmente dos limitaciones que han vuelto menos permeable al Ecuador a la influencia estadounidense. Una, compartida con buena parte de los estados latinoamericanos, la reticencia a las políticas de Guerra que Washington decida⁴; y otra, la no intervención en los asuntos internos de países latinoamericanos.

En los últimos 25 años, los intentos de delinear una política exterior autónoma han muerto en el intento, cuando en la praxis, la política económica doméstica y exterior han sido concomitantes con los grandes centros de poder económico internacional, y no todos los centros, sino específicamente Washington. Al igual que muchos países latinoamericanos, se generó un espiral creciente de dependencia que comenzaba con la búsqueda de oxígeno (recursos) para la caja fiscal en las líneas de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, lo que requería, a su vez, de la cooperación de Estados Unidos como mayor decidor en estas organizaciones. Esto producía como consecuencia procesos de alineamiento político/diplomático con la agenda estadounidense en materia de drogas, seguridad y actualmente, terrorismo y la versión liberal de democracia. Obviamente, ello inducía a nuevas formas de coordinación/dependencia con el gobierno estadounidense que inhibían iniciativas independientes.

En el caso de Ecuador, la participación y forma de procesar la “agenda de Miami”⁵, que expresa los propósitos para el hemisferio de parte de Estados Unidos, tuvo diferentes formas y momentos. En lo referente al libre comercio, Ecuador alineado con los otros dos

países andinos Perú y Colombia, cumplió con lo previsto a lo largo de estos años e incluso estuvo a punto de firmar un tratado de libre comercio. No obstante, la inestabilidad político institucional doméstica permitió que los intereses que resistían al tratado -no siempre de los sectores subordinados de la sociedad sino de importantes sectores empresariales que veían con reserva el TLC- incidieran en una serie de políticas que, finalmente, supusieron la suspensión provisional de las conversaciones⁶. Desde ese entonces, las conversaciones no se han retomado, puesto que como sostiene el actual presidente Correa, el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Ecuador es inconveniente para este último.

Sin embargo, la Cumbre de Miami generó una serie de dinámicas paralelas, más allá de las cumbres de presidentes. Una de ellas fueron las reuniones periódicas de los Ministros de Defensa, quienes habiéndose reunido múltiples veces, al igual que los jefes de los comandos conjuntos y los responsables militares, llegan a la conclusión de que la agenda de seguridad interamericana era multidimensional (Bonilla, 2008: 498). Esta fue una conclusión que cambió el panorama en forma confusa, ya que la idea de lo multidimensional ha sido interpretada de miles de maneras.

Si bien la lucha contra el narcotráfico ha sido una política regional desde finales de la década de los años setenta, recién a fines de la década de los ochenta, en las cumbres de Cartagena y de San Antonio, es invitado Ecuador a participar. Como correlato de dicha invitación, activamente buscada por Ecuador, Estados Unidos hizo extensivo el tratado de preferencias arancelarias andinas que ya gozaban Bolivia, Perú y Colombia.

Desde ese entonces la naturaleza de la inclusión de Ecuador en la economía política del narcotráfico no varió mayormente. Se trata de un país de tránsito y es también un centro de lavado de dinero, lo fue antes y lo sigue siendo en forma proporcional a su economía, pero no es un país cultivador⁷. La ausencia de cultivos a escala implica la inexistencia de fenómenos que articulan la economía de masas de campesinos, como en el caso boliviano, o fenómenos ilegales como el de organizaciones armadas, como los que tuvieron lugar en Perú y tienen en Colombia.

Ecuador firmó y ratificó cuanto tratado en materia de lavado de activos, intercambio de información, de inteligencia y de interdicción Estados Unidos le ha solicitado e incluso cedió una base militar, la base de Manta⁸, para controlar el fenómeno. Es decir, frente a la idea de que el fenómeno del narcotráfico es de carácter regional, Ecuador acepta siempre y cuando esto signifique algún tipo de compensación de carácter económico, como las preferencias arancelarias recibidas.

El problema se suscita porque si bien el “conflicto colombiano”⁹ es una amenaza y un problema para la seguridad de Ecuador, su visión de este es distinta de aquella que Washington sostiene. Estados Unidos supone que el terrorismo es la causa del narcotráfico y una vez que cambia su estrategia de seguridad y la variable independiente la sitúa en la lógica del terrorismo cambian las visiones y acciones.

En primer lugar generó la reorganización de la arquitectura de las fuerzas armadas ecuatorianas. Éstas, orientadas en el pasado hacia la guerra convencional, se rearticulaban progresivamente del sur del país y de la Amazonia fronteriza con Perú, hacia la frontera con Colombia. Era una frontera controlada por menos de 2.000 soldados y ahora cuenta con más de 10.000. Generó problemas fronterizos de vecindad, causando dificultades a familias y a personas vulnerables, que viven de economías, que al menos en la zona, están muy integradas, como afirma Ramírez (2008: 19). Problema ante el cual se ha aceptado sin mayores inconvenientes el desplazamiento poblacional.

Respuestas paradójicas si las hay. Por un lado, la militarización y por otro, una política de tolerancia, se han expresado de una manera más o menos explícita a lo largo de las últimas décadas.

La política exterior ecuatoriana frente al conflicto colombiano ha atravesado varias fases durante la última década. Una primera de disenso y resistencia a la estrategia regional de Washington. La gestión del Presidente Gustavo Noboa (2000-2003) implementó una estrategia de contención del conflicto colombiano y aislamiento a pesar de las presiones de Bogotá por regionalizar el tema. Una segunda etapa de reluctante afinidad, cuando el gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez (2004-2005) alteró la tradición de lejanía sobre los asuntos domésticos colombianos, que se remonta por lo menos a la década de los años cincuenta del siglo XX, y se articuló en forma periférica a

la visión de Washington y Bogotá. Una vez depuesto Lucio Gutiérrez, el gobierno del presidente Alfredo Palacio, en cambio, erigió una visión del conflicto que se enfrenta a la de Colombia, pregonando la neutralidad ecuatoriana en el mismo.

Actualmente, Ecuador mantiene relaciones distantes con Colombia tras el bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano en marzo de 2008. La crisis bilateral ha pasado por difíciles momentos de acusación mutua entre Álvaro Uribe y Rafael Correa. Se dio una especie de diálogo de sordos, en el cual se cruzaron dos maneras contradictorias de entender la realidad. Colombia, que exige un mayor compromiso de su vecino en la lucha contra el terrorismo, y Ecuador, que exige un mayor compromiso colombiano en la custodia de su frontera y un mayor respeto por su sensibilidad nacional.

Esta crisis, no afectó las relaciones económicas y comerciales entre los dos países, pero puso de manifiesto las dificultades de los organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), para solucionar este tipo de problemas.

Como consecuencia, Ecuador no sólo rechaza el Plan Colombia, al que ha respondido con el Plan Ecuador, sino también ha hecho del antiamericanismo uno de los ejes de su política exterior, por ejemplo, esgrimiendo argumentos contrarios a la renovación de la base Manta, por pérdida de soberanía por la presencia de militares extranjeros y el uso para operaciones del Plan Colombia.

En este sentido la política exterior ecuatoriana sí ha sido reactiva y poco lúcida para prestar atención a las necesidades que se plantean desde Colombia. No hay una agenda ecuatoriana, lo que hay son reacciones frente a las políticas e iniciativas estadounidenses, y estas reacciones son de carácter defensivo. Sobre todo en los temas de seguridad, son una reacción casi alérgica, como sostiene Bonilla (2008). La política exterior ecuatoriana ha estado marcada por sus reacciones frente a las iniciativas estratégicas de Estados Unidos, sobre todo a partir del año 2001, cuando se empieza a implementar el Plan Colombia, y se confirma en el año 2004 cuando en Colombia, apoyada por Washington, se ejecuta el Plan Patriota¹⁰. En concreto, Ecuador apenas si puede reaccionar frente a los eventos en Co-

lombia, y esa reacción difícilmente (aunque ha ocurrido), puede ser de disenso frente a las estrategias de contrapartes mayores como Washington o Bogotá.

En definitiva, las capacidades de la política exterior ecuatoriana se encuentran desbordadas por el conflicto colombiano y por la política exterior de Estados Unidos. Frente a ambas condiciones, no ha logrado más que respuestas que intentan adaptar las circunstancias a sus necesidades o cuanto mucho morigerar sus impactos.

4. Otras relaciones significativas

Quedan en la agenda exterior otros temas importantes como la integración regional, las relaciones con sus vecinos, tanto del norte como del sur, y las alianzas con terceros países.

Cabe recordar antes de abordar dichos temas que tras una década de convulsiones políticas, con la salida precipitada de ocho presidentes por la presión popular, Correa ha gozado de una calma social inédita y gran adhesión a su gestión¹¹. En términos de política exterior, además de la Constitución, Ecuador sigue el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (Planex 2020), una suerte de “libro blanco” que establece los que deberían ser los consensos básicos de la política exterior, al margen del juego partidista, aunque hay un amplio margen para la acción de Correa.

Si bien la política exterior del presidente Correa no está totalmente definida en cuanto a estrategias y mecanismos de inserción, habría dos aspectos destacados. Por un lado, fortalecer la cooperación Sur-Sur vía la aceleración de la integración andina y luego sudamericana. En segundo lugar, el amparo de los grupos marginados en Ecuador, especialmente los afectados por las fumigaciones aéreas con glifosato en la frontera colombo-ecuatoriana y los inmigrantes legales e ilegales en Europa y Estados Unidos.

Para el actual Gobierno, el regionalismo sudamericano es la mejor alternativa de construir una nueva capacidad de renegociación de acuerdos dispares previos con Estados Unidos y la posibilidad también de construir un eje sólido de cooperación, capaz de prescindir de las instituciones financieras internacionales en el futuro próximo.

Al margen de las relaciones con Estados Unidos y Colombia, Ecuador se ha inclinado hacia Venezuela pero sin romper todos los lazos con Brasil, a partir de considerar que su relación con Venezuela puede ser más manejable que la que tendría con Brasil. Esto se ha visto en el proyecto del Banco del Sur, uno de los planes integracionistas más emblemáticos impulsados por Correa, que, exaltado por Chávez y otros gobiernos sudamericanos, ha sido bloqueado por Brasil.

Ecuador y Venezuela han suscrito en los últimos años numerosos tratados bilaterales de cooperación. Ejemplo de ello son un acuerdo para el intercambio de crudo ecuatoriano por derivados venezolanos entre las petroleras estatales Pdvsa y Petroecuador, un Tratado de Seguridad Energética, un memorando para la construcción de una refinería en la costa ecuatoriana y la rehabilitación de las instalaciones para la explotación del Campo Maduro de Sacha. En 2008 se firmaron cinco acuerdos en materia energética, siderúrgica y comercial. En un encuentro bilateral celebrado en febrero de 2009 –al que se unió el nicaragüense Daniel Ortega– los presidentes ecuatoriano y venezolano rubricaron nuevos acuerdos e hicieron una declaración conjunta reafirmando su alianza en materias como soberanía energética, alimentaria, productiva, financiera y del conocimiento.

Como contrapartida, Ecuador ha protagonizado un enfrentamiento con Brasil a raíz de su negativa a pagar parte de la deuda externa y una serie de incidentes con algunas empresas brasileñas con sede en Ecuador. El ejecutivo ecuatoriano solicitó el arbitraje sobre un crédito de 243 millones de dólares del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social (BNDES) para la construcción de una central hidroeléctrica inaugurada a fines de 2007. La obra fue encargada a Odebrecht, que fue expulsada de Ecuador en septiembre de 2008 por incumplimiento de contrato. En clara protesta Brasilia consultó a su embajador en Ecuador y la crisis sólo fue superada después de que Odebrecht aceptara las condiciones impuestas por Quito, a finales de ese mes. Brasil suspendió diversos proyectos de cooperación con Ecuador y postergó la visita de una misión encabezada por el ministro de Transportes. Ecuador anunció la posibilidad de nacionalizar los campos petroleros operados por Petrobrás si la

empresa no aceptaba modificar sus contratos en función de las nuevas políticas de hidrocarburos. Correa se quejó de que una disputa con una empresa privada repercutiese en una crisis diplomática, sin tener en cuenta las formas utilizadas con un teórico aliado como Lula. Lo más inquietante para Brasil era la declaración de ilegitimidad de la deuda ecuatoriana con el BNDES, una acción respaldada por los presidentes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), pensando que podrían adoptar iniciativas semejantes.

En cuanto a las relaciones extra continentales, la agenda europea viene marcada por el tema migratorio, especialmente con España. La colonia ecuatoriana en España es la segunda más importante tras la marroquí y la primera latinoamericana. Cerca del 3,5% de su población se encuentra en ese país. El interés no sólo reside en cuestiones humanitarias sino que la inmigración es uno de los principales recursos económicos de Ecuador a partir de las remesas. En 2008, Ecuador recibió 2.822 millones de dólares (el 7% de su PIB), un 8,6% menos que en 2007, de los que casi 1.157 millones fueron de España (41%). Las remesas constituyen la segunda fuente de ingresos tras la exportación de petróleo y el capítulo más importante de la relación bilateral.

Fuera de los clásicos destinos europeos, Irán y Rusia, siguiendo la huella bolivariana, conforman uno de los elementos más originales, y también más controvertidos, de la política exterior ecuatoriana reciente. Esta apuesta tiene objetivos múltiples y contradictorios: acercarse a Venezuela y reafirmar la independencia de su política exterior y la soberanía nacional frente a Estados Unidos, como también debe considerarse el retorno de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Hacia fines de 2008 Correa realizó una visita oficial a Irán para impulsar las relaciones. La gira a Irán fue vista con cierto escepticismo por algunos analistas ecuatorianos, insinuando que respondía más a pulsiones políticas que a razones económicas. Ecuador e Irán, más allá de su enfrentamiento con Estados Unidos, tienen poco en común. En febrero de 2009 Irán abrió embajada en Quito mientras que Ecuador tiene que reconvertir la oficina comercial en embajada. Las relaciones económicas y comerciales son, de momento, insus-

tanciales, salvo en el sector energético. Las exportaciones iraníes se concentran en un 80% en el petróleo, mientras los principales productos ecuatorianos de exportación son poco atractivos para el mercado iraní. La cooperación tecnológica-militar y el sector petrolero son las áreas donde podrían encontrarse puntos en común. Para Irán, el acercamiento a Ecuador encaja con su política exterior, dedicada a buscar aliados que contrarresten el aislamiento político y económico al que le ha sometido Estados Unidos. Irán requiere apoyos para frenar las presiones de Estados Unidos y la Unión Europea para detener su programa nuclear. En 2006 sólo tres países apoyaron en la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) el programa nuclear iraní, dos de ellos latinoamericanos: Venezuela y Cuba.

En cuanto a Rusia, mientras el presidente Medvédev estaba en Caracas en una reunión con los presidentes del ALBA, Lavrov viajó a Quito en noviembre de 2008 para firmar una serie de acuerdos de cooperación. La presencia de dirigentes rusos en Ecuador respondería a objetivos económicos pero también, como en el caso iraní, a la búsqueda de posiciones estratégicas en América Latina. Ecuador también muestra interés por la cooperación técnico-militar con Rusia. A fines de marzo de 2009 el ministro de Defensa ecuatoriano viajó a Moscú para materializar un convenio de asistencia militar negociado durante la visita de Lavrov.

5. Relaciones multilaterales e integración

Los escenarios multilaterales para el Ecuador, han sido horizontes muy lejanos de acción. Su política exterior se despliega en círculos concéntricos desde los más cercanos hasta los más lejanos, en lógicas que privilegian lo regional. La Comunidad Andina, que es la asociación de integración más antigua del Hemisferio Occidental, es su ámbito multilateral más intenso, pero fuera de ella su acción se va difuminando y sus agendas van perdiendo perspectivas.

A nivel subregional ha habido una serie de avances en materia de institucionalización de una política exterior común andina; avances resultantes del trabajo de las instituciones comunitarias y de las instancias oficiales de cada Estado como parte de Sistema Andino

de Integración. Sin embargo, todos estos esfuerzos chocan con limitaciones propias de las condiciones estructurales propias de cada uno de los países miembro así como a sistemas de formación de la política externa que dificultan la confluencia de posiciones.

Estas dificultades tienen que ver con la imposibilidad de que los intereses de los Estados miembro se proyecten de manera conjunta tanto bilateralmente como en foros y organismos internacionales. Debido a la diversidad de intereses internos el nivel de compromiso de cada uno de los países en el proceso de integración subregional no es el mismo.

Un dato más que relevante es que existe cierta definición de temas e intereses por parte del Ecuador como de la CAN¹² con diverso nivel de precisión y amplitud por la que la adopción de una agenda del país con este bloque de integración pasa necesariamente por los temas que ya han sido definidos en los instrumentos que establecen la agenda de política exterior comunitaria. Esto es, cualquier esfuerzo destinado a definir esta agenda nacional debe estar a tono con los compromisos asumidos en el marco del proceso de integración subregional, sin que éstos se conviertan de ninguna manera en una camisa de fuerza.

Desde el inicio del proceso de integración subregional, los temas comerciales han sido prácticamente los que han marcado el paso de la integración andina. Además este aspecto es el de mayor importancia para los intereses de la empresa privada ecuatoriana, que se ha visto incorporada paulatinamente a los procesos de decisión al interior de la CAN, tanto formal como informalmente.¹³

Así y todo, determinante para el planteamiento de la posición de Ecuador frente a la Comunidad Andina, ha sido el hecho de que no existe una unidad de criterio sobre los beneficios obtenidos así como sobre las oportunidades que ofrece la CAN al sector productivo ecuatoriano. Por ejemplo, afecta a ciertas industrias que ven elevar sus costos de producción, pero, por otro lado, hay otros sectores, como el agrícola, que se beneficia por la presencia del Sistema Andino de Franjas de Precios. Además el crecimiento económico de los países de la subregión es asimétrico y volátil por lo que se generan tendencias proclives al desequilibrio y la retaliación. (Schuldt 2001: 90).

Si bien es posible establecer un sistema compartido de valores como democracia y derechos humanos, la presencia de intereses políticos comunes en torno a temas como la seguridad y la lucha contra la pobreza, la presencia de una comunidad de ciudadanos portadores de una identidad andina y una cultura de la integración compondrían fortalezas para la obtención de la integración política de la CAN. No existe claridad respecto a la efectiva presencia de estas condiciones, por lo menos en los actuales momentos, que faciliten dicha integración.

La Comunidad Andina, tampoco no ha sido un instrumento que pueda procesar los principales conflictos de la región, y Ecuador, como ninguno de los otros países, la ha utilizado para avanzar sobre sus principios o posiciones en esos procesos políticos. De hecho, Ecuador no ha permitido la intervención de la CAN en sus crisis políticas y ni siquiera la invocó cuando ocurrió el último y más importante conflicto armado de su historia con el Perú en 1995. Aún en esas condiciones existe al interior de Ecuador una opinión casi unánime de que sería un error de política exterior plantear la salida del país de la Comunidad Andina.

En cuanto a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entidad sudamericana que sucedería a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que se había conformado a raíz de la Declaración de Cuzco de diciembre del 2004, la estructura planificada para la misma es bastante ambiciosa. Se busca que esta nueva entidad reemplace a los dos grandes ejes de integración sudamericanos: la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (Mercosur). No sólo busca crear un mercado común, sino y sobre todo, un escenario de integración política que sea capaz de ser una fuerza de negociación internacional en la Organización Mundial de Comercio, en los regímenes internacionales de propiedad intelectual, inversiones, finanzas, entre otros. Existe a su vez, un interés general en crear el denominado “anillo energético”, una especie de alianza público-privada para garantizar el abastecimiento de energía a precios preferenciales entre los países sudamericanos y así depender cada vez menos de las transnacionales petroleras, eléctricas y de las fluctuaciones del mercado internacional.

Sin embargo, existen serias discrepancias sobre el modelo regional, sobre los alcances de la nueva organización, diferencias entre la visión ecuatoriana que es distinta a la brasileña, y ésta a la chilena o a la venezolana y así en más. A su vez, la idea de un mercado común sigue siendo una tarea pendiente. Apenas el 5% de las exportaciones sudamericanas se comercian entre los países miembros. No hay una gran integración de mercados en Sudamérica y los mismos socios comerciales que buscan aceleradamente la integración vía UNASUR tienen casi el 70% del comercio con países fuera del área.

Las relaciones multilaterales del Ecuador se desenvuelven básicamente en los ámbitos del hemisferio occidental y, de alguna manera, se encuentran atravesados por la influencia de la política exterior estadounidense. Los organismos en donde se opera con presencia permanente son la Organización de Estados Americanos y todo el sistema hemisférico dependiente de ella.

Los temas primordiales de Ecuador en los organismos multilaterales están sujetos a la necesidad de democratizar el acceso a las decisiones en ellos. En Naciones Unidas el Ecuador se adhiere al proceso político por reformar la arquitectura del sistema, por ejemplo, usualmente impulsa la idea de dotar de mayor peso a la Asamblea General y de disminuir la importancia del Consejo de Seguridad.

Conclusión

La definición de política exterior, siguiendo a Velásquez Flores (2007), como un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales a los factores de situación. Implica comprender que ésta está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas públicas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él. Es por ello que tiene un carácter circular, debido a que las relaciones de poder interno inciden en la construcción de la política externa, y está condiciona el alcance de la política interna.

El Estado entonces, se puede caracterizar como una relación que expresa poder, intereses, significaciones respaldados por actores

que forman parte de la sociedad. Por lo que no existe una relación de exterioridad entre la sociedad y el Estado, por el contrario, éste último es una red compleja y altamente institucionalizada de la sociedad, en el que se expresan el conjunto de conflictos y correlaciones de poder que se desarrollan entre los actores políticamente relevantes, quienes tienen capacidad de influir, incidir o determinar políticas estructuradas en y a través del Estado.

Pero no sólo reflejan un entramado de fuerzas, sino, como Sain (2007) sostiene, las instituciones y el Estado son una instancia *estructurada* y, al mismo tiempo, *estructurante*, es decir, una instancia que expresa relaciones de poder canalizados a través de y en su seno, al tiempo que genera efectos en la producción y reproducción del sistema político donde interviene.

La capacidad que ha demostrado Ecuador de generar agendas autónomas con contenidos propios de mediano y largo plazo, se ha visto limitada por la alta movilidad y circulación de funcionarios públicos con capacidad de decisión, la fragilidad e inestabilidad de las posiciones ejecutivas, sumada a lógicas de *lobby* de grupos de interés. La consecuencia inmediata de esta dinámica es la elaboración de una política exterior poco previsible y coherente, y sobre todo, inconstante en el tiempo.

La reactividad de muchas de las decisiones en materia de política exterior ha estado condicionada por tensiones y contradicciones en el relacionamiento con Washington y Bogotá, la CAN y el ALCA, la seguridad y el narcotráfico, como instancias distintas pero superpuestas, no siempre distinguibles y cuya resolución, dicotómica y no integradora, deja al descubierto la falta de mecanismos idóneos para coordinar el diálogo sur-sur con el diálogo norte-sur.

Notas

- 1 Hey, Jean (2003) *Small Status in World Politics*. Boulder, Lynne Rienner, Introduction, p. 1.
- 2 Bonilla, A (2002) "Alcances de la Autonomía y la Hegemonía en la Política Exterior Ecuatoriana". En: Bonilla, Adrian (ed.) *Orfeo en el Infierno, Una agenda de Política Exterior*. Quito, FLACSO.

- 3 Además del elevado número de inmigrantes y de las correspondientes remesas (1.322 millones de dólares en 2008, un 47% del total), las relaciones comerciales son considerables. En 2007, el 41,9% de las exportaciones ecuatorianas se dirigieron a Estados Unidos y el 23,7% de sus importaciones tuvo ese origen, lo que hace a este país el socio comercial más importante de Ecuador.
- 4 Ecuador no envió tropas ni apoyó ninguna de las Guerras contra Irak; no participó en Vietnam, Corea o en cualquiera de las operaciones de intervención militar lideradas por Washington en el mismo hemisferio occidental.
- 5 Cumbre Presidencial que tuvo lugar a fines de 1994, en la cual se lanzó la Iniciativa para las Américas.
- 6 La cancelación de la concesión y la reversión de los pozos petroleros al Estado ecuatoriano provocó la reacción de Washington, que suspendió las conversaciones con Ecuador sobre el tratado de libre comercio cuando faltaba la última ronda, la más difícil, porque era la negociación de los productos agrícolas.
- 7 Los últimos cultivos relevantes se erradicaron en una campaña financiada por Estados Unidos en 1984 y desde ese año hasta el presente, ni el departamento de Estado ni Naciones Unidas han reportado nunca cultivos mayores a 500 hectáreas.
- 8 La base fue concedida de manera apresurada en el gobierno de Jamil Mahuad, en 1998, cuando se requería que Estados Unidos hiciese *lobby* ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de un préstamo por 120 millones de dólares para poder pagar sueldos a unos docentes en huelga. El presidente concede la base, no es discutida por el Congreso y, finalmente, no recibe el préstamo del FMI.
- 9 El conflicto colombiano se caracteriza por la superposición de intereses políticos y económicos, de actores armados, legales e ilegales, cruzados por dinámicas transnacionales de orden ilegal, guerrilla y paramilitarismo.
- 10 El Plan Colombia fue diseñado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como un instrumento de desarrollo social, pero su financiamiento lo convirtió básicamente en un plan militar contra la guerrilla y el narcotráfico. El Plan Patriota es una estrategia militar ofensiva que desarrolla operaciones tendientes a desalojar a los actores armados de las zonas centrales del país. La guerra se libra vivamente en las fronteras ecuatorianas.
- 11 En diciembre de 2008, el 63,9% de los ecuatorianos aprobó en referéndum la nueva Constitución, que entre otras cuestiones permite la reelección presidencial.

- 12 La Comunidad Andina ofrece en términos formales la más alta institucionalidad internacional del Hemisferio Occidental. Asimismo no sólo es un sistema de integración y de libre comercio, sino que posee un Parlamento, un sistema judicial, política exterior común, política común de seguridad y hasta una Universidad de Postgrado.
- 13 La creación del Consejo Consultivo Empresarial Andino ha permitido el establecimiento de un canal de participación de los empresarios en las negociaciones de la CAN así como el desarrollo de relaciones de cooperación entre los empresarios de diversos sectores de la subregión.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa
- Bonilla, Adrian (2002) *Orfeo en el Infierno: Una Agenda de Política Exterior Ecuatoriana*. Quito, FLACSO Ediciones.
- Bonilla, Adrian (2008) "Ecuador y Estados Unidos. Agendas distintas sin confrontación": En: Ramírez, S. (ed.) (2008) *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Bovencchi, Alejandro y Palermo, Vicente (2001) "En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos". *Revista Argentina de Ciencia Política*, año 3, no. 6, Universidad de Buenos Aires.
- Comunidad Andina, Estadísticas, www.comunidadandina.org/estadisticas.asp
- Dahl, Robert A. (1976) *Análisis político moderno*. Barcelona, Fontanella.
- Del Arenal, Celestino (1994) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3ª edición. Madrid, Editorial Tecnos.
- Dougherty, James E y Pfaltzgraff, Robert L. (1994) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Duroselle, Jean Baptiste (1992) *Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- El Comercio, Diario matutino quiteño, www.elcomercio.com

Hey, Jean (2003) *Small States in World Politics*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Hoy, Diario matutino quiteño, www.hoy.com.ec

Ingram, Helen y Fierderlien, Suzanne L. (1988) "Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy". *The Western Political Quarterly* no. 4 vol.4, 725-745.

Jaramillo, Grace (2008) "Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo". *Revista CIDOB*, Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo CIDOB.

Lagroye, Jacques (1991) *Sociología política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lasagna, Marcelo (1995) "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior". *Revista Estudios Internacionales*, no. 111, año XXVIII, Santiago.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador (MRE) *PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador (MRE), Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores, www.mmrree.gov.ec

Mora, Frank y Hey, Jean (eds.) (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.

Pérez, Jorge (1979) *Ensayo Histórico - Crítico de las Relaciones Diplomáticas del Ecuador con los Estados Limítrofes*. Quito, Ediciones Banco Central.

Ponce Leiva, Javier (coord.) (2006) *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Presidencia de la República del Ecuador, www.presidencia.gov.ec

Putnam, Robert (1996) "Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". En: Gil, Olga y Sanz, Luis (compiladores.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta. Pp. 69-120.

Ramírez, Socorro (ed.) (2008) *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Salomón, Mónica (2002) "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo y disidencia, aproximaciones". *Revista D'Afers Internationals*, Barcelona.

Segovia Polo, Alfonso (2002) *Agenda de política exterior. Ecuador – Comunidad Andina*. Tesis de Maestría, Quito, FLACSO Ediciones.

Vázquez Flores, Rafael (2007) *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Plaza y Jonés, pp. 17-76.