

**Política Externa**  
**Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo**  
**Por Grace Jaramillo**  
**MPIA, FLACSO Ecuador**

La política exterior ecuatoriana en los últimos 10 años no ha existido, si queremos por ello entender una estrategia consistente de participación del Estado en las relaciones internacionales. Existen algunas explicaciones que ha ensayado la academia para explicar esta situación disfuncional. La primera es desde las preferencias estatales creadas por la política doméstica. Las acciones políticas/diplomáticas de los gobiernos de turnos más bien se han enmarcado en una suerte de juego del péndulo, de acuerdo a las preferencias de los líderes y/o a las condicionantes ideológicas ya sea de su partido o de su entorno al momento de la elección. Eso, sumado a que desde 1996 el Ecuador entró a un período de fuerte inestabilidad política, en el cual ocho líderes pasaron por el sillón presidencial, conlleva que el manejo de la política exterior ha sido profundamente reactivo, inercial y en algunos casos extremadamente dependiente de las presiones o choques externos, como en el caso de la crisis financiera y bursátil de 1997 y 99, la política tras el 11 de septiembre en Estados Unidos y, el fracaso de las negociaciones de Doha para citar tres ejemplos sustanciales. Con un elemento adicional importante, desde el punto de vista doméstico: 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 sucedió en el Palacio de Itamaraty, en Brasilia.

En todo caso, podemos establecer tres constantes en la política exterior ecuatoriana en los últimos 10 años: un eje gravitacional en lo comercial y estratégico alrededor de Estados Unidos. Segundo, un acercamiento fluctuante hacia el proyecto de integración regional andina y latinoamericana. Dentro de este esquema, las relaciones con la Unión Europea han tenido un papel excesivamente marginal, exceptuando por España, debido al tema central de la inmigración. Y tercero, un manejo personalista y adscrito a conveniencias ideológicas o políticas del momento.

### **El eje Estados Unidos**

La política exterior de los últimos 10 años puede enmarcarse dentro de un claro patrón de dependencia económica que, a su vez, ha causado una dependencia diplomática con Estados Unidos<sup>1</sup>.

La economía política del Ecuador, donde el 48% de sus exportaciones van hacia Estados Unidos, ha marcado el camino también de la política exterior. Los intentos de delinear una política exterior autónoma y multilateralista han muerto en el intento, cuando en la práctica, la política económica doméstica y exterior han sido de convergencia con los grandes centros de poder económico internacional. Y no todos los centros, sino específicamente Washington y dejaron de tener prioridad otros centros de poder como la Unión Europea, China o Japón<sup>2</sup>. El espiral crecientemente dependiente creó una institución de dependencia que seguía el siguiente camino:

1. Búsqueda de oxígeno para la caja fiscal en las líneas de crédito del FMI y el Banco Mundial.

---

<sup>1</sup> HEY, Jeanne. "Ecuador: Foreign Policy on the brink" en Mora, Hey, eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

<sup>2</sup> BARREIRO, Catalina. "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos" en Bonilla ed. *Orfeo en el Infierno*. Quito, FLACSO Ediciones, 2002.

2. Este oxígeno requería a su vez de la cooperación de Estados Unidos como mayor decisor en estas organizaciones
3. La búsqueda de cooperación estadounidense generaba a su vez procesos de alineamiento político/diplomático con la agenda estadounidense en materia de drogas, seguridad y ahora terrorismo y la versión liberal de democracia.
4. Este alineamiento a su vez alimentaba nuevas formas de coordinación/dependencia con el gobierno estadounidense que a su vez inhibían iniciativas independientes sobre temas de política exterior ecuatoriana.

Desde esta época, el Gobierno de Bucaram, el eje Ecuador-Estados Unidos como relación internacional de privilegio en el espacio de la política exterior ecuatoriana no sólo fue construido por las elites económicas y el gobierno de turno, sino también por las elites políticas y hasta las fuerzas armadas que buscaban en este espacio ganar legitimidad y hasta privilegios.

### **La ruptura con el centro**

Washington, como eje articulador de la política exterior ecuatoriana, fue una constante hasta la crisis financiera de 1999, que llevó a la caída del presidente Jamil Mahuad. Las preferencias electorales y democráticas se expresaron en las siguientes elecciones presidenciales -2002- en un mayoritario apoyo por una opción más autónoma respecto a nuestras opciones de política exterior. Sin embargo, el presidente Lucio Gutiérrez, quien había ganado con una plataforma de gobierno alternativa al modelo pro estadounidense, gracias a un masivo apoyo de los movimientos sociales y especialmente del movimiento indígena, decidió dar marcha atrás y en los tres primeros meses de su gobierno, declararse “el mejor amigo de los Estados Unidos” durante su primera visita a Washington. La declaración fue más allá de la retórica: esto significó la aceptación y firma de una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio bilateral y, además la cooperación automática en materia de seguridad con el Plan Colombia que estaba llevando a cabo Colombia para acabar con la guerrilla y el narcotráfico en su frontera entre los dos países.

Estas acciones, sin embargo, ayudaron a alejar al gobierno de las demandas populares y casi inmediatamente después de su caída, el nuevo mandatario temeroso de la presión popular o tal vez porque ascendió al poder debido a ella, realizó un giro de 180 grados en su política exterior. Básicamente inició un proceso de alejamiento del eje Washington de tal magnitud, que cambió sustancialmente en los tres temas donde existía acuerdos sistemáticos: se rompió con el Banco Mundial, se suspendieron las negociaciones del TLC y se suspendió la cooperación y -diríamos mejor- alineamiento con Colombia. Pero se llegó aún más lejos: se afectó seriamente los intereses de empresas petroleras estadounidenses en el Ecuador. Y esto marcó un punto de desencuentro con Washington que en determinados momentos, como abril y octubre del 2006.

Un aspecto en la toma de decisiones a nivel del aparato burocrático-estatal cambió fundamentalmente el esquema de toma de decisiones, que tradicionalmente habían estado en manos de elites económicas y políticas de las ciudades más importantes del país. Esto fue la construcción y preparación –por primera vez- de un plan de política

exterior concertado con diversos actores en todo el país, denominado PLANEX<sup>3</sup>. El programa fue llevado a cabo por la Cancillería Ecuatoriana, a partir precisamente de los fenómenos que dieron lugar a la caída del presidente Lucio Gutiérrez. Por primera vez sectores provenientes de la sociedad civil organizada, la academia, movimientos políticos y sociales opinaron sobre el carácter y las preferencias que debía tener la política exterior ecuatoriana y se generaron, por supuesto, algunos consensos importantes.

### **Un nuevo latinoamericanismo**

Dos elementos clave movieron el timón de la política exterior: el consenso sobre temas fundamentales de política exterior, a través del Planex y, la victoria electoral del economista Rafael Correa que marcó la permanencia del cambio, alrededor de la política exterior que había empezado tras la destitución presidencial del coronel Gutiérrez.

Si bien la política exterior del presidente Correa no está totalmente definida en cuanto a estrategias y mecanismos de inserción, hay dos temáticas fundamentales: fortalecer la cooperación Sur-Sur vía la aceleración de la integración andina y luego sudamericana y; segundo, la defensa de los grupos marginados en el Ecuador, que en el caso de la política exterior constituyen los afectados por las fumigaciones aéreas con glifosato en la frontera colombo-ecuatoriana y los inmigrantes legales y legales en Europa de Estados Unidos. Por primera vez Washington pasa a ser una meta secundaria, incluso en temas comerciales, para el gobierno ecuatoriano.

La personalidad del líder nacional ejerce un papel central en la nueva política exterior ecuatoriana. Y de qué manera. Un nuevo latinoamericanismo o mejor dicho un sudamericanismo invaden las prioridades en las relaciones externas del gobierno de Alianza País. La diplomacia de cumbres y la petrodipomacia permea la mayor parte de actividad exterior del Presidente Correa y su equipo de trabajo externo. Para el nuevo 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 (IFI's) en el futuro próximo. El proyecto va más allá de lo expresado en el plan de gobierno, capítulo cuatro presentado durante la campaña de Alianza País: de todas las piezas que hemos podido ver del rompecabezas, este gobierno apunta fuertemente a establecer lazos completamente distintos a los establecidos durante los gobiernos de la década pasada, aún cuando esto tenga costos para la tradicional alianza estratégico comercial con Estados Unidos. Tal es el caso del acercamiento con Irán, de los coqueteos con un liderazgo cuestionado como el de Hugo Chávez Frías y las invitaciones a otro líder cuestionado por la izquierda latinoamericana: Daniel Ortega, quien ha visitado el país por dos ocasiones en seis meses.

### **Hacia dónde va la integración**

Ecuador ha sido precisamente el país que más entusiasmo ha puesto en los últimos 10 meses la conformación de la Unión de Naciones del Sur (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. Ecuador

---

<sup>3</sup> MINISTERIO de Relaciones Exterior. Plan Nacional de Política Exterior –PLANEX-. Quito, Ministerio de RR.EE., 2006.

aceleró el paso en la cumbre realizada en Margarita en abril de este año y logró que sea un ex presidente ecuatoriano, el doctor Rodrigo Borja, el candidato único al puesto de Secretario General de la nueva organización.

La estructura que se proyecta para la UNASUR es bastante ambiciosa. Se busca que esta nueva entidad reemplace a los dos grandes ejes de integración sudamericanos actuales: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Sin embargo, el camino para lograrlo no es fácil. En los últimos meses han crecido las discrepancias sobre el modelo regional, sobre los alcances de la nueva organización, sobre la visión ecuatoriana que es distinta a la brasileña, y ésta a la chilena o a la venezolana. Aún más, se han marcado ciertas distancias entre líderes políticos sudamericanos como el presidente brasileño Lula da Silva, la presidenta chilena Michelle Bachelet y el cada vez más confrontativo presidente venezolano Hugo Chavez Frías.

UNASUR es un proyecto bastante ambicioso que 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 importante frente a Estados Unidos, Europa y China eventualmente en la Organización Mundial de Comercio, en los regímenes internacionales de propiedad intelectual, inversiones, finanzas, medio ambiente entre otros.

Además, existe un interés general en crear el denominado “anillo energético”<sup>4</sup> que básicamente sería una 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. Tal vez éste es el interés fundamental este momento para avanzar hacia la integración sudamericana, dados los altos excedentes generados por los precios internacionales del petróleo y sus derivados. Esta es una situación única en la historia sudamericana, que los países piensan aprovechar al máximo para extender su independencia en materia económica.

Sin embargo, el 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%<sup>5</sup> del comercio con países fuera del área, como Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón. Será difícil avanzar mientras esta realidad subsista porque los países tienden a poner menos esfuerzo en la integración cuando el mercado intrarregional es mínimo.

### **La Unión Europea y España**

La nueva visión de la política exterior ecuatoriana tiene también una nueva preferencia: acelerar las negociaciones comerciales con la Unión Europea y hacer de la UE un socio estratégico alternativo, frente a Estados Unidos. Es curioso que a pesar de la similitud de los acuerdos comerciales que se negocian actualmente con el fallido TLC con Estados Unidos, el gobierno ecuatoriano haya optado por acelerar el paso en las negociaciones andinas conjuntas con la Unión Europea.

---

<sup>4</sup> El término fue acuñado en la cumbre del MERCOSUR en julio del 2005. Sin embargo ahora ha tomado mayor vigencia en las discusiones sobre UNASUR.

<sup>5</sup> COMUNIDAD ANDINA. <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/indmes/im-11b.xls>. Datos obtenidos el 15.10.2007

A la par, existe un mayor acercamiento, comparado con administraciones anteriores, en los temas de cooperación internacional con la UE y también en el tema migración. Sin embargo, debemos reconocer que el tema migración es el eje central de la política exterior del Ecuador con la UE y en especial con dos países: España e Italia.

A partir del 2002, cuando concluyó la oleada más grande de migración ilegal a España, el gobierno ecuatoriano emprendió un proceso de acercamiento político al gobierno español que se había convertido en el principal receptor de mano de obra ecuatoriana, tras la crisis financiera de 1999. La Cancillería ecuatoriana y los gobiernos de turno han trabajado sistemáticamente porque España facilite la regularización de inmigrantes ilegales y su inserción plena en la economía y en el sistema de seguridad social españoles. Esa ha sido la estrategia fundamental. Sin embargo, la relación España-Ecuador no ha estado exenta de problemas. En el año 2003, existió una pequeña crisis diplomática debido a la reforma a la ley sobre migración en España y a la firma de un convenio entre los dos países donde se limitaba al máximo el ingreso de nuevos inmigrantes.

A partir del año 2003, la cooperación española amplió sustancialmente su financiamiento al desarrollo en Ecuador. La cooperación oficial se mantuvo constante, sumando 5,51 millones de dólares hasta el 2005. Sin embargo, la cooperación proveniente de ONG's fue la que ayudó al crecimiento sustancial de la oferta de proyectos y asistencia internacional, pues sumados llegaron en 2005 a los 23,33 millones de dólares<sup>6</sup>.

Ecuador sabe de este nuevo escenario de acercamiento que, desde el lado español, tiene como objetivo detener la ola migratoria ilegal, pero desde el Ecuador más bien garantizar que los inmigrantes ecuatorianos gocen de la estabilidad y la tranquilidad suficiente para que puedan seguir enviando sus remesas a territorio ecuatoriano y mantener de esa forma el flujo necesario de dólares y moneda extranjera que pueda seguir manteniendo un crecimiento económico sostenido.

Con el paso del tiempo y la influencia de la política migratoria en el centro del escenario de las relaciones bilaterales con España, la embajada del Ecuador en Madrid se convirtió en la segunda misión diplomática más importante, después de la Washington. La demanda de un trabajo conjunto entre las dos cancillerías se hizo inminente.

### **Política exterior personalista**

En síntesis, el Ecuador entró a un nuevo escenario en la construcción de su política exterior. Es un escenario en el cual existe la voluntad política de su mandatario y la presión mayoritaria de los ciudadanos para avanzar en una política más autónoma (frente a Washington) y más enfocada en la integración regional sudamericana. Sin embargo, este nuevo enfoque se está consolidando en medio de un escenario de poca consulta interna entre actores de la sociedad civil, comunidades epistémicas<sup>7</sup> o grandes escenarios de consulta y debate nacional.

---

<sup>6</sup> INECI, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional. *Cooperación para el Desarrollo: Ecuador 2005*. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005. Pp.s 30-38 y anexos.

<sup>7</sup> Me refiero a centros académicos de investigación, docencia o seguimiento de Relaciones Internacionales.

El manejo de la política exterior ha entrado en una etapa profundamente personalista, centrada alrededor de la figura del Presidente de la República. Sin embargo, este escenario no es único para el caso ecuatoriano. Hay una fuerte tendencia en este mismo sentido en toda la región andina, el caso colombiano es similar y podríamos hacer la misma descripción para el presidente Alvaro Uribe, o la Venezuela de Hugo Chávez, en lo que a construcción de la política exterior se refiere. Sin embargo, cabe anotar que el personalismo –en el caso ecuatoriano- ha ido mucho más lejos en este gobierno que en otras latitudes latinoamericanas. En una revisión de nueve constituciones latinoamericanas, es claro que la tendencia hacia la democratización del proceso de construcción e implementación de la política exterior es claro en países como Argentina, Chile, México, Brasil donde los congresos -ya sea el Senado o el Congreso en pleno- pueden revisar la política exterior, tienen la responsabilidad de aprobar nombramientos de embajadores y representantes diplomáticos y hasta de calificar los ascensos en el servicio exterior.

Este no es el caso ecuatoriano. Todo lo contrario. El gobierno de Alianza País llegó incluso a interponer una demanda ante el Tribunal Constitucional, demandando la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Servicio Exterior que daban atribuciones a la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores<sup>8</sup> para conocer, calificar y aprobar nombramientos de embajadores tanto de la cuota política cuanto de miembros del servicio exterior. Esta demanda tuvo sentencia favorable a la demanda hecha por miembros de Alianza País y desde entonces la Junta Consultiva dejó de ser consultada por estos temas<sup>9</sup>. Es decir, a partir del gobierno de Alianza País no hay ninguna instancia institucional ni cuerpo colegiado que analice, califique o revise los nombramientos de embajadores y representantes diplomáticos en el exterior, de ningún tipo, que no sea la Presidencia de la República. Y la información sobre los nombramientos externos no ha sido transparentada desde entonces y la designación de la cuota política ya no solo se aplica para la categoría de embajadores, sino para un total de seis categorías que incluyen: embajadores, jefes de misión, consejeros y primeros, segundos y terceros secretarios.

Este tipo de cambio en el manejo de política externa hace que las decisiones sobre el manejo de las relaciones internacionales siga un curso poco predecible y se esperan todavía algunos cambios en el caso ecuatoriano alrededor de los temas clave. Es posible prever, por ejemplo, una profundización del tema migración en todos los escenarios de negociación multilateral, regional y bilateral. El gobierno ecuatoriano está dispuesto a poner la defensa de los inmigrantes en las negociaciones con la Unión Europea y seguirá siendo el tema prioritario en sus relaciones con España.

Otro tema fundamental en la nueva política exterior ecuatoriana será el tema integración, independientemente del rumbo que este tema toma en el escenario

---

<sup>8</sup> La Junta Consultiva de Relaciones Exteriores data de 1906 y fue establecida con el fin de que se convierta en un cuerpo colegiado que asesore la política exterior ecuatoriana y su implementación. Fue creada para asistir a la toma de decisiones dado el espinoso conflicto centenario que vivió Ecuador con el Perú. Y a pesar de que desde su creación ganó legitimidad creciente hasta llegar a su institucionalización a partir de la LOSE, siempre quedó el debate pendiente sobre las características de su representación y representatividad. De todas maneras instancias similares existen en casi todos los países y su conformación generalmente es la misma: expertos o líderes de opinión conocedores de las relaciones internacionales y su problemática.

<sup>9</sup> La demanda de inconstitucionalidad fue presentada por Gabriel Rivera, asambleísta de País y fue aceptada por el TC el 5 de junio de 2007.

sudamericano. Esto quiere decir que Ecuador está consciente de que el tema UNASUR puede tardar mucho en negociarse, debido a las diferentes visiones que han entrado en conflicto, en cuyo caso, el escenario para el Ecuador será presionar para una profundización de la integración a través de la CAN y el mejoramiento de las relaciones con el MERCOSUR, sin descartar nuevas alianzas bilaterales con Chile, China e India.

En todo este escenario, el tema pendiente sigue siendo Estados Unidos. El nuevo gobierno no ha definido todavía la línea que tomará con Washington aunque hasta ahora ha marcado la cancha en dos líneas: acelerada autonomía en todas las áreas y un distanciamiento vigilante. El presidente Correa sabe que es política y económicamente costoso generar una ruptura y no la busca. No obstante, todavía no ha definido los espacios en los cuales puede haber cooperación, complementación o sinergia en los ámbitos comerciales, de asistencia internacional para el desarrollo, para citar un par de ejemplos. Lo que sí es claro es que la inserción automática en materia de seguridad, que existía hasta hace poco tiempo ha terminado y con esto se ha iniciado una nueva etapa en la inserción ecuatoriana frente al escenario internacional.

### **BIBLIOGRAFIA**

BONILLA, Adrián. *Orfeo en el Infierno*. Quito, FLACSO Ediciones, 2002.

MINISTERIO de Relaciones Exterior. Plan Nacional de Política Exterior: PLANEX. Quito, Ministerio de RR.EE., 2006.

MORA, Frank O.; HEY, Jeanne, eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

INECI, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional. *Cooperación para el Desarrollo: Ecuador 2005*. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005

COMUNIDAD ANDINA. Estadísticas.  
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>

HOY. Diario Matutino Quiteño. [www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec)

EL COMERCIO. Diario matutino quiteño. [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)