

Adrián Bonilla, editor

Orfeo en el infierno

una agenda de política exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Coordinación editorial: FLACSO
Cuidado de la edición: Lucía Herrera
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: septiembre, 2002

Índice

Agradecimientos	7
Presentación	9
Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
La agenda de política exterior	47
<i>Emilio Izquierdo</i>	
Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia	65
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior	137
<i>José Antonio Carranza</i>	
La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos	231
<i>Katalina Barreiro</i>	
Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones	331
<i>Alfonso Segovia</i>	

Las relaciones multilaterales del Ecuador:	
Organización de las Naciones Unidas	
Organización de Estados Americanos	447
<i>Marcelo Núñez</i>	
Las relaciones Ecuador - Unión Europea	523
<i>José Eduardo Proaño</i>	
Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC	
y la Cuenca del Pacífico	625
<i>Marco Ponce</i>	
Reflexiones sobre la seguridad nacional	
y la política exterior	669
<i>Verónica Gómez</i>	
Notas sobre autores	711

Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana

Adrián Bonilla

Introducción

Los textos que componen este libro constituyen fundamentalmente un esfuerzo por contribuir al debate sobre la política exterior ecuatoriana; sin embargo, representan también un aporte para una producción académica orientada a tender puentes y a cubrir la brecha que existe entre el espacio de toma de decisiones en política exterior de nuestro país y los estudios analíticos de las relaciones internacionales. En este sentido, el texto propone una conceptualización general sobre la ubicación del Ecuador en el contexto internacional contemporáneo; a partir de ella, creemos que se podría procesar la urgencia de emitir estrategias ejecutables para alcanzar objetivos nacionales. El logro de este objetivo supone, a su vez, la identificación de temas centrales de política exterior, la generación de conocimientos que alimenten políticas específicas y la reflexión sobre las necesidades, demandas y expectativas de los actores políticos domésticos respecto de las agendas ecuatorianas.

Este libro es el resultado del trabajo de un año de varios estudiantes de maestría de FLACSO que cursaban la Academia Diplomática y cuyas tesis editadas componen los diferentes capítulos de este volumen. Si bien estos distintos capítulos tienen múltiples acercamientos teóricos a cada caso específico, la visión general que los permea está basada en tres supuestos fundamentales:

1. Los temas del orden internacional y del doméstico están ligados, especialmente en los ámbitos del conflicto y de su resolución.
2. Los temas del conflicto doméstico son subproductos de la tarea de construir el Estado y están subordinados a los del orden internacional.
3. Las formas como se generan los procesos políticos domésticos están vinculadas a la naturaleza de la inserción de los Estados débiles en el orden internacional.

En vista ello, los trabajos han tomado en cuenta por lo menos dos variables para el análisis y formulación de políticas exteriores:

1. La necesidad de discernir la forma de participación del Estado en el procesamiento de temas internacionales (nivel de capacidad política: eficacia, legitimidad, coerción y consenso en la ejecución de decisiones), teniendo en cuenta que mientras más primitivo, existe más conflicto.
2. La existencia o no de conflicto interno en la emisión de políticas exteriores (Ayoob 1998).

El libro está compuesto por capítulos que proponen una agenda de política exterior para el Ecuador sobre la base de doce talleres en los que participaron personas vinculadas a la empresa privada, a las organizaciones gremiales e indígenas, a los partidos políticos, a ministerios, de diplomáticos, a miembros del congreso, a alcaldes y autoridades locales y a académicos de todo el país. El volumen se estructura a partir de un estudio introductorio y luego sistematiza las relaciones bilaterales, multilaterales y varios temas transversales de política exterior.

El contexto

Los vertiginosos cambios en el orden internacional, y particularmente en el sistema interamericano -caracterizado por la re-hegemonización de los Estados Unidos (Smith 1999)- han implicado una evidente disminución de la capacidad política de los Estados latinoamericanos y también cierta tendencia hacia la desconstitución de la región como escenario político con espec-

tativas de alguna manera comunes (Drejonka 2001). La consolidación de Nafta y la paulatina conversión de México en estado norteamericano, el despegue durante diez años de MERCOSUR, el relativo éxito comercial internacional de un solitario Chile, así como la crisis política y económica de la región andina, sumada al reiterado fracaso de la CAN, muestran un panorama latinoamericano lleno de heterogeneidades en donde los intereses regionales son cada vez menos comunes, aunque la retórica siga siendo aún muy fuerte.

Tras quince años de reformas estructurales, las cifras del crecimiento económico se han detenido en la región,¹ pero las desigualdades entre los países, a pesar de un escenario estructural pesimista, continúan. Los datos de desarrollo humano no son mejores. El resultado en la emisión de políticas exteriores ha sido que América Latina como un todo concreto ya no existe, y lo que tendríamos más bien es una tendencia generalizada hacia la desintegración, la debilidad y la incertidumbre (Drejonka 2001: 54-55).

Si esto ocurre en los ámbitos comerciales y económicos, que tradicionalmente han sido los que más han preocupado a las elites regionales, en el campo de la seguridad, en cambio, la presencia de los Estados Unidos se ha incrementado a partir tanto del fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con todos y cada uno de los países latinoamericanos, cuanto de la emisión de criterios y estándares que se expresan sobre todo en las cumbres presidenciales. Estas cumbres han dado como resultado la construcción de una nueva agenda que funciona sin que haya un régimen normativo que la acompañe.

Esta agenda encadena las visiones de seguridad de los Estados a las imágenes de gobernabilidad civil y transnacionalidad de los tópicos. El ejemplo típico del nuevo procesamiento de la seguridad nacional es la priorización del narcotráfico que se contrasta con el esfuerzo continental, desplegado sobre todo desde Washington, de moderar la importancia de los temas tradicionales de defensa y las percepciones estratégicas de los Estados. La producción de políticas exteriores en seguridad regional se ha caracterizado por un consenso regional multilateral cuya iniciativa ha radicado en Washington (Tulchin 1996).

1 Ver informes 2000 y 2001 de la CEPAL. Disponibles en www.eclac.cl [Consultada el 3 de junio de 2002]

Los tópicos del nuevo contexto de la seguridad implican sobre todo políticas comunes hacia las Fuerzas Armadas, políticas que están formuladas bajo la deliberada decisión de disminuir su protagonismo político en los procesos domésticos y de prevenir su acceso al poder y, por tanto, la instauración de regímenes dictatoriales. Estas decisiones suponen entrar a debatir acerca de los roles y misiones de la Fuerzas Armadas y resolver cuestiones sobre la naturaleza de los conflictos internacionales contemporáneos, así como sobre los medios e instrumentos requeridos para neutralizarlos. Importantísimo desde el punto de vista de los Estados latinoamericanos y de Washington, es el papel de la Comunidad Internacional Interamericana (Tulchin 1996: 20), que también constituye, de alguna manera, expresión de las asimetrías y de la mayor o menor capacidad política de los Estados que la componen.

En este sentido, la resolución de los conflictos internacionales abre varios escenarios nuevos en América Latina; estos escenarios se construyen a partir de criterios que empiezan por la cada vez más borrosa distinción entre el ámbito de lo doméstico y el ámbito de lo internacional. De hecho, desde finales de la Guerra Fría y la inauguración de un nuevo período de relaciones entre los Estados Unidos y América Latina -que se marca con las intervenciones en Panamá y Haití-, ningún conflicto político doméstico que haya supuesto la deposición de un gobierno ha sido, en estricto sentido, un asunto “interno” del país en cuestión. La inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad son, cada vez de manera más evidente, temas internacionales y eventualmente tópicos de seguridad. El concepto de soberanía se va redefiniendo en términos de la disminución de la capacidad de los estados para aislar sus problemas domésticos del conjunto de problemas regionales e internacionales. En otras palabras, luego de la Guerra Fría, la redefinición de la idea de soberanía es la consecuencia de la efectiva reducción de la soberanía y de la vulnerabilidad creciente que los gobiernos latinoamericanos tienen respecto de una relación hemisférica marcada por la hegemonía consensual (no coerciva) de los Estados Unidos.

Finalmente, el escenario global -que se expresa en la idea de la construcción de espacios económicos planetarios de gestión para la producción de bienes, para el mercado y para el sistema financiero- se encarna en la proliferación de redes de interdependencia. Estas redes no son únicamente económicas: implican un tejido que abarca otros temas -tales como medio am-

biente, perfectamente discernible en el caso ecuatoriano- e irradian lazos políticos en los campos militares y de seguridad, así como en la ejecución de proyectos y políticas sociales (Nye 2001: 2).

Sin embargo, cabe señalar que la interdependencia es una categoría que caracteriza la naturaleza de una relación y no necesariamente un sistema de relaciones ni la forma del orden internacional. En el caso ecuatoriano, aunque el término ha sido usado con toda la flexibilidad que la retórica de la política exterior puede desplegar, sus niveles de interdependencia, dada la asimetría que les caracteriza, son mínimos en sus espacios de relaciones bilaterales. Estos niveles de interdependencia están más bien sujetos a la subordinación a realidades de poder o simplemente de carencia de recursos políticos en los espacios multilaterales.

La relación con Perú es especialmente ilustrativa a este respecto; descartado el petróleo, los niveles de intercambio entre los dos países limítrofes son inferiores al 5%, y las sensibilidades políticas, sobre todo luego del acuerdo de 1998, disminuyeron notoriamente; así, si antes del acuerdo la interdependencia ecuatoriana con el Perú se remitía al tema de la defensa, a comienzos del siglo XXI, ésta evidentemente ha disminuido de importancia.² En los escenarios multilaterales, las iniciativas ecuatorianas, en cambio son extremadamente escasas. La ejecución de la política exterior en Naciones Unidas, por ejemplo, tiene muy pocas posibilidades de autonomía y las iniciativas auténticamente propias giran alrededor de actividades como la promoción de candidaturas para puestos de gestión política en la burocracia internacional.³

La producción teórica sobre política exterior ecuatoriana

La literatura que trata sobre política exterior ecuatoriana no ha sido extremadamente abundante. La mayor parte de los textos se han originado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y aunque han sido muy ricos en descripciones y datos de observación, pocos se han aventurado en reflexiones teóricas y en la sistematización de evidencias empíricas. Es importante seña-

2 Ver el capítulo sobre Perú en este texto.

3 Ver el capítulo sobre Naciones Unidas y OMC en este texto.

lar que esta producción se concentra en temas relacionados con derecho internacional, principios de política exterior y reflexiones éticas sobre el papel de los estados y la diplomacia ecuatoriana.⁴ Temas adicionales han sido acercamientos locales a la descripción del sistema internacional (Yépez Lasso 2001).

La vertiente más rica de la producción en política exterior ecuatoriana ha sido, sin duda, aquella que trató el conflicto territorial con el Perú. Las aproximaciones generalmente han partido de las ciencias jurídicas, pero en los últimos años ha habido varios acercamientos críticos fundamentados básicamente en la experiencia personal.⁵ Desde fuera del Ecuador, en cambio la producción editorial ha sido muy escasa aunque las aproximaciones realizadas han tenido guías teóricas afirmadas en paradigmas sistemáticos para el análisis de relaciones internacionales. Casi todos esos intentos se han levantado sobre investigación empírica y buena parte de ellos han sido ejercicios comparativos.⁶

Los tópicos recurrentes de la producción sobre política exterior ecuatoriana en la última década son informes de participación en organismos multilaterales, comercio exterior, derecho internacional, consideraciones sobre competencias jurisdiccionales y reflexiones sobre organización interna de la Cancillería, que se enlazan sobre ejes de principios en donde son fundamentales las ideas de autonomía, de desarrollo y de no-intervención.

En términos teóricos, la tradición ecuatoriana parece haberse anclado en lo que en el argot de teoría de relaciones internacionales se conoce como *idealismo*, un paradigma que se levanta sobre los supuestos de que el orden internacional puede regularse por el Derecho, de que los estados y demás actores internacionales pueden “ciudadanizarse” en regímenes que les otorgan derechos y obligaciones y sobre la ficción de que existe la igualdad jurídica.⁷

4 Ver por ejemplo los trabajos de Francisco Carrión y la mayor parte de aquellos que aparecen en la revista AFESE.

5 Al respecto nos podemos remitir a los textos de Diego Cordovez, (2000) y de Fernando Yépez.

6 Especialmente importantes para el desarrollo de la reflexión de política exterior han sido los trabajos de Jeanne Hey que constan como textos en prácticamente todos los cursos sobre el tema que se dictan en universidades de países industrializados. Ver, por ejemplo, Hey, 1992. *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*.

7 Ver por ejemplo en capítulo 8 del texto de Michael Doyle, 1997, *Ways of War and Peace*, WW Norton, New York.

La perspectiva idealista no es privativa de la producción intelectual ecuatoriana; es una característica latinoamericana que puede explicarse por las condiciones de atraso e inestabilidad política y por la situación de subordinación que, en términos estructurales, estos países tienen en el orden internacional (Russel 1992: 8-13). Efectivamente, una de las lógicas de acción internacional que se les atribuye a los estados débiles, es la búsqueda de igualdad con el objeto de neutralizar el poder de las potencias más fuertes a través del énfasis en el Derecho; en este contexto, el Derecho es usado como un instrumento ideológico para el sustento de políticas exteriores (Tucker 1997).⁸

Las visiones del Ecuador que se expresan en la literatura de política exterior pueden clasificarse, con el riesgo de generalizar importantes excepciones, en dos vertientes principales: una primera que entiende al Ecuador como un actor internacional con capacidad de gestión a partir de búsquedas de justicia e igualdad y en la que predomina una vocación normativa; y una segunda, más familiarizada con paradigmas analíticos, en la que se insinúa cierta tradición realista y que se alimenta sobre todo de las corrientes en boga del estudio de las relaciones internacionales producido especialmente en los Estados Unidos.

Ambas formas de ver la política exterior ecuatoriana corresponden a dos escuelas geográficamente distintas. Mientras que la primera se origina en una matriz caracterizada por los estudios jurídicos que dominan el servicio exterior ecuatoriano hasta la actualidad, la segunda se nutre de fuentes originarias del análisis político, generalmente producido en universidades anglosajonas, que recién empiezan a divulgarse en el Ecuador durante la última década.⁹

La literatura sobre política exterior ecuatoriana no ha podido producir insumos analíticos o empíricos que permitan la construcción de ningún tipo de inferencias teóricas, las conclusiones de los diferentes textos apuntan a expresar proyectos de “deber ser, o a señalar, cuando las aproximaciones

8 Ver el capítulo primero.

9 La tradición de las relaciones internacionales vista como disciplina autónoma en las ciencias sociales, se construye en los Estados Unidos básicamente como consecuencia del proceso histórico de generación de potencia mundial que une los propósitos del Estado, la comunidad académica y el capital privado en la necesidad de buscar paradigmas analíticos confiables para la toma de decisiones. (Hoffmann 1991: 17-36)

son críticas, errores específicos en la toma de decisiones”¹⁰. Esto es particularmente dramático en aquellos textos que se refieren a la negociación entre Ecuador y Perú, en los que la forma de evaluación de las políticas se realiza sin ningún tipo de referencia académica ni aplicación de modelo alguno, sino más bien como inferencias de actitudes generalmente personalizadas, que se ejecutan en un paisaje poblado de anécdotas y de fuentes de relativa credibilidad en términos de rigor académico.

Con estos elementos, parece difícil, desde un punto de vista teórico, clasificar los textos sobre política exterior ecuatoriana, puesto que, con la excepción de los trabajos producidos por investigadores extranjeros, no existen documentos que hagan explícitos los modelos teóricos utilizados. La aproximación juricista es mas bien ecléctica en el uso de categorías y su capacidad analítica se disuelve en la enunciación de principios o procedimientos marcados por la compulsión moralizante de los autores o por su prescripción de algún tipo de *deber ser*. Los trabajos que analizan decisiones, sobre todo aquellos que se han producido en torno al proceso de negociaciones con el Perú a partir de 1995, tampoco hacen una contribución teórica especial¹⁰ y, a pesar de que pueden ser muy informativos, sus contenidos están marcados por los valores e intuiciones de los autores, antes que por referencias que ordenen, bajo algún tipo de patrón sistemático, la información que se despliega. Por ello resulta muy difícil hablar de paradigmas teóricos con un grado mínimo de coherencia, ni de la posibilidad de competencia inter-paradigmática que construya cierto escenario de desarrollo científico (Kuhn 1970).

A diferencia de otros países latinoamericanos en donde la diseminación de categorías y conceptos de las universidades anglosajonas se expresa claramente en la producción de literatura de política exterior, en el Ecuador ese proceso es incipiente. Apenas si se conocen los paradigmas básicos de las teorías internacionales. Probablemente el paradigma realista -que, por ejemplo, en la producción de los textos de este libro ha sido central para todos los autores y, sobre todo, para aquellos que analizan las relaciones bilaterales- ha empezado a ser el más consistente de todos para el análisis de política exterior.

10 Ver los textos de Diego Cordovez como caso emblemático.

La condición periférica del Ecuador y los bajos niveles de institucionalización del conjunto de entidades públicas, incluyendo aquellas que eventualmente se relacionan con la política exterior, generó un contexto propicio para que la producción intelectual recurriese obsesivamente al Derecho, no sólo para explicar las situaciones, casi siempre desde una actitud prescriptiva, sino también para hacer de la jurisprudencia un instrumento, un arma política, para protegerse de la capacidad política y el poder de otros actores del sistema internacional. La preeminencia de los enfoques juricistas dan cuenta de una difícil situación internacional caracterizada por la debilidad del Ecuador. El Derecho fue sobre todo en los siglos XIX y XX un instrumento de política propio de los países débiles (Russel 1992: 8-9) y esa debilidad se expresa también en la reticencia a admitir, al menos como posibilidad teórica, aproximaciones que enfatizan que el Derecho, en relaciones internacionales, no es sino una consecuencia del poder.

Es importante indicar que, a pesar de su recurrencia, esta vertiente de estudios de política exterior no ha buscado construir una teoría; se ha caracterizado más bien por su obsesión por extraer preceptos y enseñanzas morales. Podemos, sin embargo, establecer un número de razones que explican su producción. En primer lugar, la ausencia de una tradición formativa en estudios internacionales que provengan desde la ciencia política, como disciplina diferenciada; en segundo lugar, el hecho de que la mayor parte de los escritos provenga de diplomáticos en ejercicio o con experiencia previa, lo que se refleja en la elaboración de ensayos desde percepciones construidas en los límites y horizontes propios de la profesión y, con frecuencia, evidencia posiciones organizacionales o visiones que resultan de la competencia.

Otra explicación deviene de la débil institucionalidad del conjunto del Estado ecuatoriano, debilidad que atraviesa también a las fuentes de la política exterior y que posibilita la emisión de formas de ver el mundo sustentadas en lo inmediato; también estas visiones se refieren al orden internacional desde premisas normativas.

Finalmente, frente a una incipiente comunidad académica que, además, es estigmatizada, hay una fuerte tradición ensayística que domina el discurso social en el Ecuador; razón por la cual las posibilidades de regular la producción de sentidos alrededor de regímenes “científicos” resulta muy limitada.

Circunstancias de la política exterior ecuatoriana

El contexto político del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad y la turbulencia, es el escenario inevitable de producción de política exterior. La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana.

Ningún gobierno de los últimos años ha sido políticamente fuerte. No ha contado con el apoyo de las masas, como tampoco con el de ningún gremio empresarial o laboral, ni el de ningún partido político. Nadie ha querido asumir los costos sociales y políticos de la estabilización. Los pilares del régimen parecen ser las Fuerzas Armadas y la comunidad internacional representada por los Estados Unidos. Éste ha sido el drama de la búsqueda de equilibrio para el déficit fiscal. La política real ha pulverizado una forma de racionalidad económica. La ha vuelto fantasía.

Sin embargo, tampoco la oposición ha sido fuerte a lo largo de los últimos gobiernos. Los retos principales han provenido de la sociedad civil: empresarios, banqueros, transportistas, gremios, indígenas, que han rebasado los procedimientos y los escenarios regulatorios de la democracia, transfiriendo la política bien a la calle o a juegos de presión en corredores de palacio.

En este contexto se explica la disputa permanente entre las funciones del Estado. Desde los inicios del régimen democrático, el poder ejecutivo y legislativo, especialmente, han superpuesto sus prerrogativas y generado escenarios de bloqueo político que han significado un peligro para la institucionalidad gubernamental entera. La explicación de este problema no pasa por la mera adecuación o eventual disfuncionalidad de las leyes e instituciones, sino por una razón más estructural que tiene que ver con la legitimidad misma del Estado y la política.

La sociedad política ecuatoriana opera en un denso tejido social en donde las relaciones de corte “tradicional” son las que permiten el procesamiento del disenso y del conflicto por medios no violentos. Sin embargo, esa forma de existencia social legitima una condición permanente y estructural de inequidad. Los procedimientos de legitimación de la autoridad política son efímeros y se reducen básicamente a los procesos electorales, razonablemente limpios, pero no implican mecanismos adicionales de representación de los intereses comunitarios en los sistemas de autoridad, ni de participación en los procesos de toma de decisión. Por otra parte, los mecanismos de rendición política son prácticamente inexistentes y la impunidad es algo normal.

El poder se distribuye, al igual que los recursos, asimétricamente, por ello la noción de igualdad política es prácticamente inexistente. El proceso político, entonces, se tiene que desarrollar sobre prácticas clientelares, patrimonialistas y prebendalistas. Las instituciones no escapan a esta realidad, de ahí que el uso de las normas legales se vuelve instrumental a intereses fragmentados, ubicados en la sociedad civil, y la política puede ser fácilmente confrontacional. Esta visión, que enajena al Estado y a lo público de la sociedad, permea todos los actores, no sólo los subalternos, sino también los elitarios. Nadie supone en realidad que el Estado le pertenece, por eso en circunstancias de exacerbamiento del conflicto político, las instituciones son usadas, aunque sea en prácticas autodepredadoras como la disputa entre funciones -pugna de poderes, en el lenguaje local-, en conductas desleales hacia el sistema.

Con estos elementos podemos plantear que la política exterior ecuatoriana se enuncia dentro de un sistema de relaciones desinstitucionalizadas que se caracteriza por el peso que en diferentes momentos históricos han tenido sus relaciones bilaterales y particularmente dos temas: la soberanía y el comercio exterior.

Las características de la política exterior se subordinan a las del orden político ecuatoriano; primero, el Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación;¹¹ segundo, el Estado se ha caracterizado por su debilidad relativa en el orden internacional; tercero, ha mantenido liderazgos personalizados en la conducción de la po-

11 Clientelismo, patrimonialismo, caudillismo.

lítica; cuarto, ha sostenido grados importantes de competencia interinstitucional y decisiones fragmentadas y, quinto, sus líneas de conducta han sido rutinarias y reactivas, acomodadas a una visión legalista de la realidad internacional. Algunas de estas características son similares a las de otros países latinoamericanos y tienen que ver con las capacidades de cada uno de estos estados en el orden internacional. Colombia, por ejemplo, estaría marcado por el bipartidismo o por la personalización de las decisiones, la fragmentación de la política exterior, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos y la centralidad del derecho internacional.¹²

Estas características de las políticas exteriores latinoamericanas se deberían a razones que tienen que ver con su pasado colonial, a la debilidad de sus economías, generalmente sustentadas en exportaciones primarias; a culturas divididas, también de tradición colonial; que sustentan en sus élites visiones jerárquicas y discriminatorias de la sociedad, y a la presencia hegemónica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental (Hey 1992 : 632-633).

En términos de toma de decisión la literatura académica, sobre todo aquella producida fuera del país, no ha estudiado un solo caso de “racionalidad” que suponga que los hechos de los asuntos de política exterior sean la consecuencia de acciones dirigidas a maximizar objetivos estratégicos y a minimizar pérdidas a través de medios óptimos.¹³ Al contrario, generalmente las decisiones son el resultado de una activa interacción entre distintas agencias del Estado, de la intervención de actores privados con capacidad de influencia o incluso de la competencia entre unidades y personas dentro del mismo ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁴ Mientras que la mayor parte de las decisiones son rutinarias y representan reacciones a estímulos e iniciativas tomadas por otros actores internacionales.

Esto se explica por el hecho de que, en términos de la realidad social, el Ecuador no es ciertamente un actor unitario. Su política exterior, al igual que cualquier otra política estatal específica, no puede sobreponerse a la

12 Ver la ponencia “Colombia: Ambiguous Foreign Policy” presentada por Arlene Tickner, en el Congreso de LASA 2001, Washington DC.

13 Este concepto es de Graham Allison. Ver su libro *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little and Brown, Boston 1971.

14 Ver por ejemplo, Adrián Bonilla “National Security decision-making in Ecuador: The case of War of Drugs”, Disertación doctoral defendida en la Universidad de Miami, 1994.

condición estructural de un Estado fragmentado y de una sociedad civil incidida por dinámicas de exclusión y un telón de fondo de inequidad. En la última década la idea misma de nación, así como su arquitectura institucional unitaria ha sido retada, desde distintas perspectivas. Primero, por el corte regional que se ha vuelto políticamente explícito a partir de las demandas autonomistas o federalistas propuestas por la elite guayaquileña. Segundo, por la acción y la producción discursiva del movimiento indígena que cuestiona la tradición histórica de la dominación de una elite mestiza-europeizante; y, finalmente por las dinámicas sociales que se desprenden de la inequidad y de la injusta distribución de los ingresos y recursos en la sociedad ecuatoriana.

Actores y demandas de la política exterior

La política exterior ecuatoriana, naturalmente no escapa al contexto del proceso político doméstico, que se ha caracterizado por la multiplicidad de influencias y de intereses que tiene que procesar. De alguna manera, la altísima fragmentación de la sociedad ecuatoriana y la ausencia de una visión “nacional”¹⁵ que informe a sus, igualmente heterogéneas, elites habría dado como consecuencia una política exterior reactiva generalmente basada en patrones de complacencia frente a influencias internacionales de carácter hegemónico.¹⁶ Esta política normalmente decurre dentro de patrones organizacionales, es decir, un conjunto de rutinas procedimentales y de roles previamente establecidos por las distintas agencias estatales, y aún privadas, fundamentadas en la costumbre y la experiencia.

15 La tesis de la ausencia de una hegemonía producida desde los sectores dominantes en el Ecuador que ha dado como resultado la ausencia a su vez de un proyecto nacional fue muy popular en los años setenta y ochenta en las ciencias sociales ecuatorianas y latinoamericanas. Aunque su fundamentación teórica se basó casi siempre en interpretaciones marxistas, que han sido ampliamente criticadas, la tesis en sí nunca ha sido suficientemente discutida y permanece sólida. Ver sobre todo: Rafael Quintero y Erika Silva, *Ecuador una nación en ciernes*, Universidad Central (3ª.edición), Quito, 2001.

16 Ver Jeanne Hey, 1992, quien analiza la política exterior ecuatoriana en la década de los ochenta o Adrián Bonilla, 1994, que trabaja sobre el caso específico del narcotráfico en el Ecuador y la región andina.

Aunque los temas y las rutinas son básicamente los mismos, la naturaleza personalista de la conducción de los asuntos gubernamentales se expresa también en las formas de emisión de la política exterior. El aparato de ejecución de la política exterior cambia constantemente en su estructura jerárquica y los niveles de rotación y volatilidad en el manejo de los temas, salvando excepciones, son generalmente muy altos. Estas circunstancias han producido un contexto de especializaciones débiles en el manejo de asuntos temáticos, regionales, multilaterales y bilaterales, que explica la naturaleza organizacional de proceso de toma de decisiones y el carácter reactivo que adoptan las respuestas a los estímulos del ambiente internacional.

La forma que adopta la emisión de la política exterior no es el resultado de la voluntad exclusiva de quienes la generan, sino de la naturaleza estructural de un país débil, pequeño y vulnerable, cuyos temas de política internacional están condicionados no solamente por la limitada influencia en escenarios internacionales, sino también por una estructura de toma de decisiones que refleja la debilidad institucional del Estado y la fragmentación de los actores locales.¹⁷

La debilidad de las organizaciones estatales no ha sido compensada desde el sector privado. A diferencia de Colombia, en donde la ineficacia percibida en el ministerio de Relaciones Exteriores dio como consecuencia la instalación de oficinas de lobby -por ejemplo, por parte de la Federación Nacional de Cafeteros- que en varios países empezaron a sustituir la gestión gubernamental, en el Ecuador se ha producido más bien, y sobre todo en la gestión del comercio exterior, cierta proliferación de instancias gubernamentales más o menos vulnerables a la influencia de sectores privados específicos. Esto ha devenido en la fragmentación de la política exterior y en la multiplicación de agendas y prioridades. En el caso ecuatoriano, la debilidad política del Estado en la gestión de temas internacionales es compartida por la empresa privada.

17 A propósito de la debilidad internacional se puede ver John Martz, "The fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs", en H. Muñoz y J. Tulchin eds., *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1996.

La producción del texto

Como ya lo hemos señalado, los capítulos de este libro son el resultado de la edición de varias tesis de maestría de los estudiantes de FLACSO que cursaban en esta institución el componente político de la formación de la Academia Diplomática ecuatoriana; estos trabajos revelan básicamente las opiniones de sus autores. El libro fue posible gracias a un proyecto de carácter académico que buscó vincular la investigación con la docencia, y, al mismo tiempo, con las necesidades específicas profesionales de un grupo de personas en su vida laboral cotidiana.

El propósito del trabajo colectivo fue construir una agenda de la política exterior ecuatoriana, dado que, a pesar de existir varios intentos previos -fundamentalmente en la Cancillería ecuatoriana- y de haberse producido una serie de insumos al respecto, en el Ecuador no se había hecho hasta ahora un esfuerzo sistemático por identificar y, sobre todo, por jerarquizar esos temas.¹⁸

Puesto que en el nivel internacional, las relaciones de un Estado con su entorno son siempre complejas (Waltz 1986)¹⁹ y los tópicos generalmente son muchos, el trabajo de emitir una agenda consiste básicamente en la identificación de los temas que se deben proponer. Las interacciones se construyen en planos distintos que, a su vez, implican la participación de múltiples intereses y de actores cambiantes, ello a pesar que existen determinaciones estructurales marcadas por la forma en que el poder se distribuye en el orden internacional.

En el caso ecuatoriano, los temas no habían sido identificados en forma previa, aunque los escenarios de acción de la política exterior se han sistematizado tradicionalmente en los informes del Ministerio al Congreso, una obligación que se suele cumplir anualmente. La estructura de las relaciones del Ecuador generalmente tiene divisiones en políticas multilaterales y bilaterales.

Los informes ministeriales han dado cuenta de temas y de gestiones que, generados fuera del país, son a su vez casi siempre el resultado de la ges-

18 Particularmente interesante es el trabajo de Gustavo Ruales, que elaboró en 1996 un documento de Cancillería llamado: "Elementos para la definición de una política exterior ecuatoriana"

19 Ver los capítulos 5 y 6.

tión y el procesamiento de iniciativas de otros estados, en el plano multilateral, y de la representación de intereses específicos de algún actor doméstico, en los temas bilaterales. La excepción permanente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha sido el tema territorial con el Perú, que concentró los esfuerzos y la autonomía tanto del ministerio de Relaciones Exteriores, como del de Defensa y de las otras instituciones públicas que producen política exterior; todas estas entidades, a pesar de haber cambiado a lo largo de los años, construyeron una imagen unitaria y eventualmente de racionalidad del Estado.²⁰

Con estos antecedentes y en lo que tiene que ver con la elaboración de este libro, el proyecto se organizó asignando a varios estudiantes de maestría un campo específico de relaciones del Ecuador. Su objetivo era hacer el seguimiento e identificar los temas de la agenda. El proyecto fue posible gracias a la colaboración técnica de la Cooperación Andina de Fomento, CAF, que brindó un financiamiento mínimo para la recolección de información mediante la organización de talleres a los que fueron invitadas personas que, para cada uno de los temas, llevaban la visión de los principales actores políticos ecuatorianos.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores ejecutaron un convenio previo que les asocia en la cooperación académica para el desarrollo de la política exterior ecuatoriana. Este convenio consiste básicamente en un intercambio de servicios académicos, sobre todo por parte de FLACSO, para los cursantes de la Academia Diplomática y ha permitido ya la formación de dos promociones de diplomáticos jóvenes en cursos de postgrado.

El proyecto se diseñó bajo la premisa de que el Ecuador atraviesa una etapa nueva en sus relaciones exteriores, etapa que surge luego de la solución del conflicto con el Perú y a partir de los retos provenientes de un orden internacional globalizado económicamente que está caracterizado por la proliferación de actores con distintos intereses que interpelan a la política exterior ecuatoriana. Estos actores e intereses, con los que el Ecuador inte-

20 La idea de soberanía para la teoría realista de relaciones internacionales se asienta en la imagen unitaria y de racionalidad, es decir de políticas buscadas para conseguir finalidades y disminuir riesgos, que caracterizaría la acción de los estados. Ver al respecto, Chris Brown, *Understanding International Relations*, St. Martin s Press, New York, 1997. pp 67-102.

ractúa, requieren conductas y patrones de decisión que reflejen estabilidad y permanencia.

La política exterior ecuatoriana necesita de la construcción de una agenda que permita sistematizar, precisar y jerarquizar los temas de las relaciones internacionales de modo que los funcionarios del servicio exterior puedan tener una guía para la toma de decisiones. Esta agenda requiere, en su elaboración, de información de calidad que pueda ser procesada por el ministerio de Relaciones Exteriores y de la participación de distintos actores relevantes a las sociedades civil y política domésticas.

Los talleres fueron dirigidos a reunir personas de distintos ámbitos. Su objetivo fue la sistematización de insumos para el diseño de una agenda de política exterior, la enunciación jerarquizada de temas considerados prioritarios y la definición de objetivos específicos en el marco de dichos tópicos; todo ello con el propósito de que sirva de referencia para la toma de decisiones y la conducta política del servicio exterior ecuatoriano.

Para empezar el trabajo, se realizó un primer gran taller al que concurrieron más de veinte expositores; este taller convocó a personas pertenecientes a o identificadas con entidades de la sociedad civil y de la sociedad política que recogían las necesidades y expectativas -que posteriormente serían sistematizadas- de cada uno de los grupos que podían ser representados en la política exterior ecuatoriana. Un objetivo adicional y no explícito de este taller fue legitimar el proyecto no sólo ante los asistentes, sino también ante la propia diplomacia ecuatoriana que pudo relacionarse con gente -tanto del sector público, cuanto de la empresa privada y de la comunidad académica- que tenía perspectivas distintas sobre temas que los diplomáticos presumían de su manejo casi monopolístico.

El taller inaugural contó con la presencia del ministro de Relaciones Exteriores encargado y su conducción estuvo a cargo de las más altas autoridades de la Cancillería. Funcionarios del servicio exterior y de FLACSO realizaron el trabajo de secretaría, para la compilación de los documentos y la elaboración del informe final, en el cual se sistematizaron las discusiones del taller. Cada uno de los invitados a participar en ese taller expusieron un trabajo escrito en donde se establecieron:

- a) Los temas que a su juicio son los más importantes de la política exterior ecuatoriana, así como los objetivos nacionales en cada uno de ellos.

- b) Los temas de mayor interés específico, desde la perspectiva del sector social o político al que pertenece.
- c) Las estrategias e instrumentos políticos para promover u obtener esos fines.

Después de este primer taller se efectuaron doce más, en donde una audiencia informada -compuesta por académicos, diplomáticos y personas interpelladas por los tópicos a tratarse- discutió los puntos centrales de las relaciones bilaterales y multilaterales más importantes del Ecuador, así como varios temas estructurales de la política exterior.

A los talleres fueron invitados, de forma personal, ciudadanos ligados a grupos empresariales, financieros y laborales, empresarios turísticos, miembros de organizaciones y partidos políticos de centro, derecha, izquierda y populistas. Fueron convocados también comunicadores sociales, profesionales, académicos, directivos universitarios, indígenas, líderes locales de Guayas, Manabí y Azuay (que participaron en todos los talleres), ambientalistas, activistas de derechos humanos, miembros de las fuerzas armadas, funcionarios gubernamentales ligados al comercio exterior y a las finanzas, ex diplomáticos, miembros del Congreso Nacional y de la Corte Suprema.

Cada taller se organizó alrededor de un documento preparado, en la mayoría de los casos, por el estudiante a quien se le había asignado el tema en cuestión. Sólo en algunos de ellos colaboraron profesionales del ministerio de Relaciones Exteriores o académicos de FLACSO.

Estos documentos de discusión, que eran específicos y por lo tanto uno para cada taller, comprendían los siguientes puntos: una sección muy breve de antecedentes, que consistía básicamente en un análisis político del actor o actores con los que interactuaba el Ecuador; una segunda sección que establecía los temas generales en la relación, y, una tercera, que representaba un esfuerzo para precisar lo que podrían haber sido los intereses del Estado nacional ecuatoriano. Estos documentos se repartían a los asistentes y eran el insumo para el ejercicio central: la jerarquización de los temas de la agenda que luego se discutía con los participantes.

El taller se iniciaba con la presentación del documento, generalmente a cargo de un diplomático de algo rango; esto implicó el respaldo institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Academia, al proyecto y a los documentos guía de discusión que, como ya lo indicamos, fueron ela-

borados por los estudiantes de maestría. Inmediatamente después, dos comentaristas, casi siempre un académico y una persona de alguna de las entidades representadas, por ejemplo empresarial, y relacionada con el tema, planteaban sus puntos de vista sobre la agenda tratada. Finalmente, se abría la discusión sobre las políticas y la relevancia o no de los temas propuestos.

La reunión concluía con una recapitulación y la enunciación de los temas de la agenda y su jerarquización. Los talleres se realizaron a lo largo del año 2001 y abarcaron los siguientes campos de la política exterior ecuatoriana:

Relaciones bilaterales:

Ecuador-Colombia
Ecuador-Perú
Ecuador-Estados Unidos
Ecuador-Unión Europea

Relaciones multilaterales:

Ecuador-Comunidad Andina
Ecuador-ONU-OEA
Ecuador-OMC

Temas transversales de política exterior

Comercio exterior
Seguridad nacional
Medio ambiente

Con los elementos de los talleres debidamente sistematizados, los estudiantes continuaron su investigación en archivos. La discusión teórica mirada en su conjunto arrojó resultados interesantes. Las visiones idealistas generalmente se cimentaron en investigaciones que reproducían el formato “informe”, que caracteriza la producción normal de documentos en el ministerio de Relaciones Exteriores. Hubo dificultades para la adopción de perspectivas teóricas de cualquier naturaleza en aquellos temas que trataron las relaciones multilate-

rales, aunque la salida fue más fácil en los temas económicos en donde la teoría clásica de la interdependencia fue asumida por todos los trabajos.²¹

Las relaciones bilaterales se anclaron en visiones predominantemente realistas, aunque en todos los trabajos se produjeron aproximaciones eclécticas que abrieron la posibilidad de distintas lecturas. En rigor, ninguno de los autores que trató el tema de relaciones bilaterales incorporó el realismo como una suerte de ideología. Su uso fue más bien el resultado de la reflexión sobre el sistema de relaciones interestatales y sobre la estructura internacional, para explicar la naturaleza política de la presencia ecuatoriana, como un país periférico y débil en términos de poder; esto es explícito sobre todo en la relación con los Estados Unidos.

Fue notoria la dificultad que presentó el uso de teorías críticas para el análisis de política exterior, sobre todo si este análisis tiene un propósito aplicativo, como fue el caso de sugerir agendas. De hecho, los intentos deconstructivos no tienen entre sus objetivos la producción de herramientas para la solución de problemas al estilo positivista, pero aún desnaturalizándolos no pudieron ser aplicados a los términos de referencia que se entregaron para la producción de los trabajos.

Es notorio, por otra parte, que la mayor parte de los capítulos de este libro hayan admitido la idea de hegemonía como concepto explicativo de las relaciones internacionales, pero esa noción ha sido procesada o en términos gramscianos²² o desde la perspectiva del realismo estructural.²³ Prácticamente ninguno de los trabajos se arraigó en teorías de la dependencia o del imperialismo. Los debates y reflexiones teóricas de los distintos autores han sido muy resumidos, y en varios casos editados totalmente en este texto cuya función básica es la de plantear temas aplicables a la toma de decisiones.

21 Los trabajos asumieron completamente la visión de Keohane y Nye (*Poder e interdependencia*, 1988), que se distancia del realismo, sobre todo en la idea de multiplicidad de actores y mutuas sensibilidades y vulnerabilidades.

22 La idea de dominación supone la de consenso y, excepcionalmente, la de coerción. Se trata de un escenario delimitado cultural y no sólo estructuralmente. Ver al respecto, Robert Keohane, *Después de la Hegemonía*, GEL, Buenos Aires, 1981; Robert Cox, 1981, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales", en: John Vásquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, Barcelona, 1994.

23 La idea de predominio delimitado por un campo complejo de relaciones más allá de la naturaleza de los estados (Waltz, 1986).

Las preguntas

A todos los autores se les pidió que hicieran su trabajo de acuerdo a la siguiente guía de investigación. Sin embargo, no en todos los casos pudo cumplirse este objetivo.²⁴

1. Sobre la agenda de política exterior ecuatoriana:

¿Cuáles son los temas centrales de la agenda de política exterior en el tema de su tesis y como han sido priorizados por el Estado ecuatoriano? Sobre la base de este temario, ¿cuáles han sido los principales objetivos de la política exterior hacia los distintos ámbitos internacionales con los que se relaciona? ¿Cuáles han sido las decisiones más importantes para cumplir con estos objetivos? En cada caso, ¿cuáles han sido los mejores momentos y cuáles los más bajos y tensos?

2. Sobre la naturaleza de las relaciones:

¿Cuáles han sido las principales características de la política exterior de las distintas naciones u organismos internacionales (dependiendo de su tema) hacia Ecuador? ¿Cómo han sido sus reacciones ante la toma de decisiones en Quito? ¿Quién y qué instancias estatales se ha encargado de manejar las relaciones bilaterales? Identificar la asimetría o simetría de las relaciones.

3. Sobre el impacto de las relaciones:

¿Cómo ha influido la política exterior ecuatoriana? ¿Qué piensan y cómo han reaccionado los diversos actores no gubernamentales —empresarios, sindicatos y otros actores sociales?, ¿Cuáles son estos actores? ¿Hay brotes con-

24 Varias de las preguntas fueron inspiradas por los términos de referencia usados para la producción del siguiente libro, en el cual el editor del presente texto participó también: Andrés Franco, ed., *Relaciones entre Estados Unidos y los países andinos*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.

trarios en la sociedad a la política exterior gubernamental? Analizar los últimos cuatro años.

4. Sobre las embajadas y misiones:

¿Cómo ha sido el protagonismo de las embajadas o misiones? ¿Han logrado consolidarse como actores políticos de importancia en los asuntos relacionados con la agenda de política exterior? ¿Son influyentes?

5. Sobre los mecanismos de presión:

¿Qué mecanismos de presión se han utilizado para inducir acciones en términos de política exterior?

6. Sobre la comunicación entre gobiernos:

¿En qué oportunidades y sobre cuáles temas ha sido posible un diálogo en el plano oficial, durante los últimos años, con otros jefes de Estado, Ministerios de Relaciones Exteriores y otras instancias estatales? ¿Cómo ha sido la comunicación entre gobiernos? Enuncie las visitas de jefes de Estado o de misión, los motivos y los resultados.

7. Sobre los temas comunes:

¿Cómo ha votado el Ecuador en los últimos cuatro años en organismos multilaterales que tengan agendas compartidas con países u organismos internacionales? Haga una lista de los temas más relevantes. En el caso de relaciones bilaterales haga lo mismo con el país que se estudia y compare los resultados.

8. *La agenda:*

Determine los temas de la agenda de política exterior, descríbalos y describa los intereses sociales (de actores no gubernamentales). Confronte estos intereses con las políticas gubernamentales de los últimos cuatro años. ¿Qué intereses fueron coincidentes con las políticas exteriores?, ¿cuáles no y por qué?

Los trabajos²⁵

Los trabajos de tesis realizados por los estudiantes de maestría en Relaciones Internacionales constituyen, como ya lo hemos indicado, los distintos capítulos del presente libro. El primero de estos capítulos está dedicado a las relaciones entre Ecuador-Colombia y estuvo a cargo de Juan Carlos Sánchez. El trabajo inicia con una síntesis histórica del proceso colombiano que permite entender la manera en que se han configurado las actuales relaciones entre Ecuador y Colombia. Una vez revisados los elementos más importantes de este proceso, el autor establece los temas relevantes y recurrentes durante los últimos cinco años; concluye que hasta el año 1999, el comercio binacional y la integración fronteriza ocupaban el lugar más importante de la agenda de los dos países. El tema de seguridad, en cambio, se mantenía en un posición bastante secundaria que cambia radicalmente a partir del recrudecimiento del conflicto colombiano y de la influencia que, en este sentido, ejerce Estados Unidos.

Juan Carlos Sánchez dedica una buena parte de su tesis al estudio de los indicadores comerciales entre los dos países y al tratamiento que, en los foros internacionales, se ha dado a los problemas de índole comercial. Revisa además temas de desarrollo conjunto y la actuación de Ecuador y Colombia en ámbitos multilaterales.

Otro eje de su trabajo constituye el estudio sobre la manera en que Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica con intereses globales, influye sobre la relación Ecuador-Colombia. En la actualidad, el tema de seguridad

25 Esta sección del artículo fue elaborada por Lucía Herrera, quien además hizo el trabajo de edición de textos y organización editorial de los ensayos de este libro.

ocupa el primer lugar en la agenda estadounidense frente a la región, más aún después de los atentados de septiembre de 2001; el problema del narcotráfico, desde su perspectiva, está directamente vinculado con este tema y constituye una de las preocupaciones fundamentales de los Estados Unidos.

Finalmente y a partir de los comentarios realizados durante el taller Ecuador-Colombia, Juan Carlos Sánchez propone una agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia. Sus temas principales son: seguridad, comercio, foros multilaterales, asuntos culturales, derechos humanos y seguridad ciudadana, programas de desarrollo binacional y asuntos ambientales.

El segundo de los trabajos que integran este libro trata las relaciones Ecuador-Perú, tema que estuvo a cargo de José Antonio Carranza. Este capítulo inicia la reflexión presentando las características que marcaron la relación entre los dos países durante la etapa del conflicto limítrofe que, como textualmente se afirma, constituyó una de las disputas más antiguas, complicadas y onerosas de la región. José Antonio Carranza hace un análisis de las relaciones bilaterales y de las políticas exteriores de los dos países, antes y después del conflicto territorial y destaca la importancia de la intervención de la comunidad internacional y la participación de los países garantes en la solución del diferendo.

Esta participación, afirma, estuvo especialmente determinada por la buena disposición estadounidense después de la finalización de la Guerra Fría. En el nuevo orden internacional y desde la perspectiva de la política exterior norteamericana hacia la región, el conflicto entre Ecuador y Perú constituía un obstáculo para el proyecto norteamericano de libre comercio y un riesgo para la estabilidad y la seguridad continental. Considerando la condición de potencia hegemónica de los Estados Unidos, el autor hace un examen de las propuestas de la teoría de la interdependencia, del neorrealismo, del enfoque sistémico y de la teoría de regímenes, para analizar la forma en que el contexto internacional jugó un papel decisivo en la solución del conflicto territorial ecuatoriano-peruano.

Por otra parte, el autor destaca la participación de las sociedades de los dos países que demandaron la solución del diferendo limítrofe y respaldaron tanto el proceso de negociación como su desenlace. En la actualidad y una vez superado el conflicto, surgen nuevos actores y nuevas agendas que amplían los ámbitos de contacto y de relacionamiento. El aspecto comercial es tal vez el que mayor impulso ha tomado luego de la solución del diferen-

do. Sin embargo, no es el único: existen temas ambientales, culturales y educativos que evidencian un nuevo tipo de relación y un claro acercamiento entre los dos países. El futuro de las relaciones entre Ecuador y Perú, a decir del autor, se presenta prometedor.

El trabajo finaliza con una propuesta de agenda de política exterior hacia el Perú que recoge los comentarios vertidos durante el respectivo taller y plantea como aspecto fundamental la aplicación plena de los acuerdos de Brasilia y el impulso al desarrollo económico. Señala que esta agenda debería también incluir temas comunes como la estabilidad de la región andina, la necesidad de “desnarcotizar” las agendas frente a las relaciones con los Estados Unidos y la participación conjunta en foros internacionales. La integración cultural, en la medida en que el conocimiento mutuo es la base para la consolidación de la paz y el desarrollo, es otro aspecto a ser tomado en consideración. Finalmente, el autor plantea que temas como la seguridad, la participación de la sociedad civil y los aspectos ambientales deberían constituir ejes transversales de esta agenda de política exterior.

El tercer capítulo estuvo a cargo de Katalina Barreiro y estudia las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos. Este trabajo revisa la manera cómo Estados Unidos se ha relacionado con América Latina y, más específicamente, con la región andina. Señala que, en general, la agenda continental ha sido reactiva frente a los intereses norteamericanos; esto ha determinado que con la finalización de la Guerra Fría, las nuevas directrices regionales se hayan orientado hacia la democracia y el libre mercado -con la consolidación del ALCA como uno de sus ejes prioritarios- y que el tema de narcotráfico se haya incorporado como uno de los elementos más importantes de la relación entre la región andina y los Estados Unidos. No obstante, el tema de seguridad vuelve a adquirir preeminencia a partir del 11 de septiembre bajo la tipificación del terrorismo como una de las amenazas más serias para la democracia y para el mantenimiento de la estabilidad social y política de la región.

En cuanto a las relaciones Ecuador-Estados Unidos, Katalina Barreiro hace una descripción de la situación política del país durante la última década y de la manera en que Estados Unidos ha respondido frente a los procesos que se vivían en el Ecuador. La crisis bancaria de finales de los años 90 y la inestabilidad política, a decir de la autora, transformaron el escenario ecuatoriano: Ecuador aparece entonces como un país en crisis, tanto en tér-

minos sociales como económicos, e inicia un proceso de reformas estructurales que va desde el cambio de moneda hasta la búsqueda de legitimación de las instituciones democráticas. La inestabilidad política ecuatoriana, que podría repercutir en el resto de la región, y su ubicación geográfica, que determina la proximidad con el conflicto colombiano y su importancia en relación a la implementación del Plan Colombia, han orientado la atención que Washington tiene actualmente con respecto al país.

Según Barreiro hasta la década de los 90, la agenda de política exterior ecuatoriana daba prioridad a dos temas: seguridad y comercio. Sin embargo, a excepción del problema con el Perú, esta agenda consistió en estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional y en enunciados de principios de corte idealista dentro de las cuales se enmarcó la gestión diplomática ecuatoriana. En el nuevo escenario -y una vez solucionado el conflicto con el Perú- la agenda ecuatoriana hacia los Estados Unidos se orienta más específicamente hacia los aspectos comerciales. La agenda de Washington hacia el Ecuador, en cambio, enfatiza el mantenimiento y consolidación de la democracia; no obstante hay que señalar que los temas de seguridad y narcotráfico mantienen su relevancia para la región andina en general y para el país en particular.

A partir de este contexto, la autora propone una agenda de política exterior del Ecuador hacia Estados Unidos que debería contemplar como ejes fundamentales los siguientes aspectos: seguridad, comercio, narcotráfico y medio ambiente. Este último adquiere especial importancia frente a los programas de fumigación incluidos en el Plan Colombia.

El siguiente capítulo se refiere a las relaciones que el Ecuador establece con la Comunidad Andina de Naciones, tema que estuvo a cargo de Alfonso Segovia. Este capítulo comienza con una visión crítica del desempeño de la CAN durante los treinta años de su existencia. Según el autor, la agenda de la Comunidad no ha respondido a una estrategia o a una planificación de las instituciones comunitarias; ha sido fundamentalmente reactiva y se ha concentrado en áreas tradicionales como comercio exterior, desarrollo industrial, agricultura e integración fronteriza.

A partir de la propia historia y objetivos iniciales de la CAN, el autor explica los escasos resultados y la incapacidad que ha tenido este organismo para funcionar con una agenda más acorde con el contexto internacional actual: la Comunidad Andina de Naciones se creó con la finalidad de respon-

der a las necesidades de industrialización de sus cinco países miembros; su horizonte máximo, dice el autor, era la conformación de un mercado común andino. Con el tiempo, se le han añadido funciones y responsabilidades -derechos humanos, medio ambiente, migraciones, seguridad, entre otros- que rebasan sus capacidades de acción y de coordinación.

Alfonso Segovia dedica una buena parte de su trabajo al estudio de la situación económica y comercial de los países de la CAN y al examen de la relación que cada uno de ellos mantiene con el resto de miembros y, en particular, con el Ecuador. A continuación, establece las áreas en las que se debería trabajar en una agenda común dentro de la Comunidad Andina de Naciones: comercio exterior, integración política, democracia, narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente y agenda social constituyen, según el autor, ejes de una agenda que responda a los intereses y necesidades de los países miembros.

En cada punto propuesto, el autor hace un detallado recuento de la manera en que los distintos países han procedido y de las acciones que deben ser asumidas para dotar a la CAN de una mayor efectividad. El capítulo finaliza con un resumen de la participación ecuatoriana en la Comunidad Andina durante los últimos cuatro años.

El capítulo quinto trata de las relaciones del Ecuador con la ONU y la OEA y fue realizado por Marcelo Núñez. Según el autor, la definición de una agenda que proteja los intereses ecuatorianos en los marcos latinoamericano, hemisférico y mundial, debe partir del análisis de la situación y de los verdaderos requerimientos del país. Un análisis de este tipo -realizado sobre la base de las teorías de relaciones internacionales- permitirá establecer alternativas que, a su vez, se plasmen en temas y objetivos de una agenda de política exterior. Sin embargo, señala el autor, si bien Ecuador necesita replantear su agenda, no es menos cierto que las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas también han afectado a los organismos internacionales y a sus respectivas agendas.

Marcelo Núñez revisa la forma en que el poder se manifiesta al interior de la ONU y de la OEA. En estos organismos las decisiones se toman de manera poco democrática, lo que evidencia la necesidad de reformas que propicien una relación menos asimétrica entre los estados miembros.

En este capítulo se hace un repaso de los principios que rigen la actuación los dos organismos internacionales y de los procedimientos que se si-

guen para, a continuación, revisar la manera en que Ecuador ha participado en ellos. Según el autor, la relación que el Ecuador ha mantenido con la ONU y con la OEA ofrece un saldo positivo para el país en la medida en que éste ha logrado ser beneficiario de la cooperación que los organismos ofrecen para el desarrollo y para el mejoramiento de la calidad de vida.

Marcelo Núñez finaliza su trabajo estableciendo los puntos que deberán tenerse en cuenta para una agenda de política exterior ecuatoriana hacia la ONU y la OEA. Con respecto a las Naciones Unidas señala la necesidad de impulsar su reforma y la del Consejo de Seguridad, tratar temas de medio ambiente y desarrollo, promover el desarme y una cultura para la paz, fomentar la justicia y el derecho internacional, condenar el terrorismo internacional, entre los principales. Con respecto a la OEA, enfatiza en la seguridad hemisférica y humana, la democracia, la lucha contra la corrupción, la cooperación para el desarrollo y el medio ambiente.

El siguiente capítulo de este libro, realizado por José Eduardo Proaño, revisa las relaciones que el Ecuador ha mantenido con la Unión Europea. El trabajo inicia haciendo referencia a los intereses que Europa tiene con respecto a América Latina; esta primera parte nos permite entender cómo se ha configurado la relación entre las dos regiones a lo largo de los últimos años y establecer matices dentro de lo que se han denominado los intereses de Occidente. Así, por ejemplo, el autor señala que el principio de “responsabilidad compartida” que pregona Europa con respecto al narcotráfico se diferencia radicalmente de la “guerra antidrogas” estadounidense. Indica también las diferencias en cuanto al apoyo a los mecanismos de integración regional latinoamericanos y los montos de cooperación internacional que provee Europa.

Según José Eduardo Proaño, el acercamiento europeo a América Latina se da en varias dimensiones y supone vínculos históricos, valores y tradiciones políticas comunes que producen un alto nivel de convergencia cultural. En este capítulo se dividen los intereses europeos en “duros” que incluyen seguridad, intereses económicos, régimen petrolero, estabilidad monetaria, narcotráfico y medio ambiente; y “blandos” que hacen referencia a asuntos de índole cultural e ideológica y que dan sustento a la relación política.

Una detallada revisión de la relación Unión Europea-Ecuador durante los últimos años, le permite al autor establecer los ejes de lo que sería una agenda de política exterior ecuatoriana con la comunidad europea. Recoge para ello, además, las opiniones vertidas en el correspondiente taller y defi-

ne tres aspectos como prioritarios: comercio, migración, cooperación internacional e intercambio cultural. Cada uno de estos aspectos es desglosado en subtemas y analizado detenidamente. Plantea como ejes transversales de la agenda los temas de medio ambiente, desarrollo sostenible, desarrollo humano sustentable y justicia social. El tema de la migración, que podría considerarse como un problema coyuntural, es para el autor un punto importante para ser considerado en la agenda por la situación de extrema vulnerabilidad de los ecuatorianos en Europa.

José Eduardo Proaño, termina su estudio haciendo un repaso de las razones por las que el Ecuador debe profundizar su relación con la Unión Europea: el carácter complementario de sus economías, la necesidad de diversificación que evite los riesgos de la dependencia y el principio de corresponsabilidad en la lucha contra el tráfico de drogas y en el cuidado ambiental, son los aspectos más importantes.

El siguiente capítulo fue elaborado por Marco Ponce y trata el tema de las relaciones del Ecuador con la OMC y la Cuenca del Pacífico. El trabajo revisa el proceso de adhesión del Ecuador a la OMC, para luego estudiar la relación entre la agenda de la OMC y la agenda de política exterior ecuatoriana.

Afirma el autor que, en el contexto de la globalización, la agenda de la OMC constituye el principal punto de apoyo para la liberalización comercial y, por tanto, para la consolidación de las nuevas relaciones económicas internacionales. Esta agenda tiene como sus aspectos principales el libre comercio, la liberalización financiera, la protección de inversiones y el derecho de propiedad intelectual. Por ello, sus objetivos giran en torno a la elaboración de normas comerciales y liberalización del comercio, la apertura de mercados, la eliminación de subvenciones en los países desarrollados y trato preferencial y diferenciado para los países en vías de desarrollo (especialmente en lo que tiene que ver con producción agrícola), el cuidado del medio ambiente, la relación comercio, deuda externa y finanzas, la cooperación técnica y la creación de capacidades, entre los más importantes.

La agenda del Ecuador, por su parte, ha estado tradicionalmente dedicada a la defensa de principios universales y permanentes: la coexistencia pacífica y la cooperación internacional, la noción de igualdad soberana de los Estados, el rechazo a cualquier forma de hegemonía, entre otros. Marco

Ponce señala que esta agenda deberá readecuarse para responder a los desafíos del mundo actual; deberá por tanto dirigir sus esfuerzos a la consecución de objetivos relacionados con el desarrollo del país y con el mejoramiento de la calidad de vida de su gente. Para ello, el autor propone una agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC que contemple los siguientes puntos: agricultura, propiedad intelectual, medio ambiente, cooperación técnica y trato especial y diferenciado. A continuación expone detalladamente los mecanismos utilizados dentro de la OMC para la solución del conflicto que hubo en torno al banano en la década pasada.

Finalmente, el autor expone las razones para insistir en la incorporación del Ecuador a los organismos de la Cuenca del Pacífico; entre ellas, la más importante sería la posibilidad de diversificar mercados y lograr valiosos socios comerciales.

El capítulo octavo, a cargo de Verónica Gómez, trata el tema de seguridad nacional y política exterior. La autora inicia su trabajo con una revisión teórica de las principales corrientes que en relaciones internacionales abordan el tema de la seguridad: el realismo clásico, el neorrealismo, la interdependencia, entre las principales, concluyendo que ninguna de estas teorías da completa cuenta del complejo problema de la seguridad. Ella decide acercarse al tema desde un enfoque más político y sociológico y asumir, por tanto, criterios provenientes de las diferentes vertientes expuestas. Estudia la manera en que el concepto de seguridad ha debido adecuarse a las nuevas condiciones mundiales para pasar de nociones vinculadas exclusivamente a los aspectos militares a una concepción que incluye los problemas de seguridad social, la intolerancia, los conflictos y la incertidumbre ambiental como aspectos diversos que atañen al tema de seguridad.

El trabajo de Verónica Gómez se centra a continuación en el caso ecuatoriano para identificar las políticas que se han propuesto y las acciones que se han ejecutado en torno al tema de la seguridad. La autora afirma que los aspectos más importantes de la agenda ecuatoriana han sido el conflicto colombiano, la seguridad hemisférica, la situación frente a Perú y la forma en que Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica, ha determinado el curso que se ha dado a la seguridad nacional.

Un punto de quiebre en lo que ha sido considerado como prioritario para la seguridad ecuatoriana fue la solución del conflicto limítrofe con el Perú. Si antes la agenda estuvo centrada casi exclusivamente en el problema

territorial, a partir de la firma de los acuerdo de paz, la atención se ha dirigido hacia la frontera norte y hacia sus implicaciones a nivel regional, Así, a más del problema militar que el conflicto colombiano necesariamente supone, aparecen nuevos temas de preocupación como la protección de la sociedad civil -especialmente de la zona de frontera, la amenaza al medio ambiente y los problemas comerciales. Por otra parte, el tratamiento del problema colombiano, así como cuanto tiene que ver con la agenda de seguridad hemisférica, se relaciona directamente con los intereses norteamericanos en la región: con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, fundamentalmente. La relación con el Perú, en cambio, se encuentra en estos momentos marcada por el deseo de los dos países de fortalecer la relación bilateral y de avanzar en los acuerdos de cooperación y confianza mutua.

Finalmente, Verónica Gómez recoge la discusión del taller de seguridad para incorporar apreciaciones y perspectivas de distintos actores en un tema que, a decir de la autora, ha permanecido relegado durante mucho tiempo al ámbito militar. Los aspectos señalados como prioritarios para ser incluidos en una agenda de política exterior en materia de seguridad serían entonces: seguridad social, relaciones con Colombia, derechos humanos, relaciones con Perú y seguridad hemisférica.

Conclusiones

Uno de las metas de este trabajo fue explorar la posibilidad de encontrar nexos de intercambio y sistematización de información que vinculen al análisis académico con la toma de decisiones en política exterior. Si bien la producción de análisis de política exterior en el Ecuador es incipiente,²⁶ las constricciones del orden internacional sobre los estados requieren un procesamiento más ordenado e informado por parte de quienes tienen responsabilidades en la emisión de política exterior; la débil academia ecuatoriana no ha contribuido mucho en ese sentido.

26 Entendiendo la idea de análisis en política exterior como la posibilidad de explicar “por qué” los estados operan de determinada manera, más allá de la simple voluntad de los decisores o de la visión o la constelación de ideas. Esto supone un acercamiento a la naturaleza del sistema o de la estructura del orden internacional, a la forma en que el Estado se organiza y a la capacidad institucional de sus entidades. Ver al respecto, Mohammed Ayoob, *op. cit.*

Además de información actualizada de fuentes usuales, como informes, periódicos y comentarios de pasillo, la toma de decisiones requiere de conceptualización de estrategias y de algún tipo de marco referencial para pensar el mundo en donde esas estrategias se elaboran. Se necesita, además, producir conocimiento sobre la situación estructural y los eventuales recursos con los que se cuenta para alcanzar una meta y cierto tipo de concepción para poder procesar información cada vez más abundante.

Estos elementos marcan la necesidad de romper, al menos en el análisis, con la tradición normativa juricista que se cimienta sobre las fantasías del *deber ser*, que normalmente generan visiones moralizantes e inútiles en los procesos materiales donde se expresa la política exterior de los estados.

Sin embargo, si bien se puede tener aproximaciones críticas a los análisis prevalecientes en países débiles como el Ecuador, también es necesario tener una visión despojada de contemplaciones a propósito de los instrumentos que las teorías proveen para este tipo de países. Conceptualizaciones plausibles sobre cambio en el sistema internacional, sobre la capacidad de resistencia y promoción de instrumentos pacíficos efectivos para la consecución de fines políticos o económicos, sobre las maneras de evitar el conflicto o de ganar disputas entre actores asimétricos en la distribución de capacidades políticas, son temas que las teorías convencionales de relaciones internacionales no han producido y que las vuelve de difícil utilidad para las necesidades de decisores del Tercer Mundo. En definitiva, aunque la producción teórica generada especialmente en los centros académicos anglosajones es indispensable para comprender la naturaleza del sistema internacional desde la perspectiva de los países industrializados, tiene poco que ofrecer para las urgencias ecuatorianas, y explica de cierta manera la arrogante lejanía (o tímido escepticismo) con que son vistas por buena parte de los decisores locales de política exterior.

La utilidad de los estudios, sin embargo, está sujeta a varios riesgos que tienen que ver con la forma cómo se produce no sólo la política exterior, sino toda la política en el Ecuador. En primer lugar, al hecho de que las decisiones no son necesariamente el resultado del procesamiento sistemático de información, sino de un intenso proceso de competencia política y de participación de fuerzas, visiones e intereses de actores específicos. En segundo lugar, que el discurso académico no es más que un insumo y no puede ser un sustituto del proceso regular de toma de decisiones y, finalmen-

te, que las visiones analíticas en sí mismas no pueden necesariamente ser perfectas (no lo han sido nunca) y acertar en sus diagnósticos. Siempre existe la posibilidad de que estén permeadas por teorías falsas o erradas y por datos que pueden interpretarse de múltiples maneras.

Una agenda se justifica ahora porque la política exterior ecuatoriana ha transitado, como Orfeo en el infierno, por los más difíciles y tortuosos senderos, en su calidad de expresión de un estado pequeño con capacidades limitadas por las constricciones del orden internacional, y por la fragilidad institucional que caracteriza a su vida política. La armadura del derecho internacional y la hegemonía de visiones teleológicas no le han servido más a sus intereses que la habilidad poética a ese Orfeo, quien finalmente no pudo escapar a su propia debilidad, y a la tentación de mirar atrás y perderlo todo en ese instante.

Bibliografía

Allison, Graham

1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little and Brown, Boston

Ayoob, Mohammed

1998 “Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World”, en Stephanie Neuman, *International Relations Theory and the Third World*, St. Martins Press, New York.

Bonilla, Adrián

1994 “National Security decisión-making in Ecuador: The case of War of Drugs”. Disertación doctoral defendida en la Universidad de Miami.

Brown, Chris

1997 *Understanding International Relations*, St. Martin's Press, New York

CEPAL

2002 Informes 2000 y 2001. Disponibles en www.eclac.cl [Consultada el 3 de junio de 2002]

- Cordovez, Diego
 2000 *Nuestra propuesta inconclusa: Ecuador-Perú del inmovilismo al acuerdo de Brasilia*. Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Cox, Robert
 1994 “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales”, en John Vásquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, Barcelona.
- Doyle, Michael
 1997 *Ways of War and Peace*, WW Norton, New York.
- Drejonka, Gerhard
 2001 “Nuevos retos de la política exterior latinoamericana”, en: *Colombia Internacional*, No. 51, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Franco, Andrés ed.
 1998 *Relaciones entre Estados Unidos y los países andinos*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Hey, Jeanne
 1986 “Three building blocks of theory of Latin America foreign policy”, en: *Third World Quarterly*, Vol 18, No.4.
 1992 *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's*, The Ohio State University, Columbus.
- Hoffmann, Stanley
 1991 “Una ciencia social norteamericana: Relaciones Internacionales”, en *Jano y Minerva: Ensayos sobre la Guerra y la Paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert
 1981 *Después de la Hegemonía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph
 1988 *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kuhn, Thomas
 1970 *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Martz, John
1996 "The fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs", en H. Muñoz y J. Tulchin eds., *Latin American Nations in World Politics*, Westview Press, Boulder.
- Nye, Joseph
2001 "Globalization's Democratic Deficit", *Foreign Affairs*, Vol 8. No 4.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika
2001 *Ecuador, una nación en ciernes*, Universidad Central del Ecuador, Quito (3era ed.)
- Russel, Roberto
1992 *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Smith, Peter
2000 *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, Oxford
- Tickner, Arlene
2001 "Colombia: Ambiguous Foreign Policy" Ponencia presentada al congreso de LASA, Washington DC.
- Tucker, Robert
1977 *The inequality of Nations*, Basics Books, USA
- Tulchin, Joseph
1996 "Redefinición de la seguridad nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo", en Francisco Rojas ed. *Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile y Wilson Center, Santiago.
- Waltz, Kenneth
1986 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Yépez Lasso, Fernando
2001 *Política Internacional del Ecuador en siglo XXI*, AFESE, Quito.