

LA ELIPSIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR: DEL REGIONALISMO AUTONÓMICO AL NEOLIBERAL

Cintia Quiliconi y Renato Rivera

29 de octubre de 2019

Introducción

América Latina se encuentra en un momento paradójico y de gran incertidumbre. La cooperación regional promovida en la década de 2000 por los gobiernos de izquierda ha perdido fuerza y se encuentra en crisis. Los líderes regionales y las potencias medias de Suramérica han cambiado sus prioridades (Brasil y Argentina) o están en profundas dificultades institucionales por diferentes motivos (Venezuela, Perú y Ecuador).

Asimismo, las condiciones económicas, sumadas al proteccionismo internacional, han determinado el retorno de las agendas tradicionales de integración comercial, con nuevos elementos regulatorios (Quiliconi, 2018). Desde 2015, el giro político de los gobiernos suramericanos ha roto con el regionalismo postneoliberal, dando paso a un regionalismo abierto basado en el libre comercio y, en muchos casos, asociado a proyectos de corte neoliberal, como el que propone la Alianza del Pacífico y, para algunos países, el regreso a la cooperación comercial con la Unión Europea (UE).

La integración política y económica es muy importante para la ciudadanía de la región. Aproximadamente el 62% de los latinoamericanos está a favor de la integración política de su país con otros países de la región. Asimismo “un 77 % de los ciudadanos se expresa a favor de la integración económica y del libre comercio de bienes y servicios con otros países de la región” (Intal/Latinobarómetro 2017, en Nolte, 2019: 135). Bajo esta perspectiva, el debate sobre el regionalismo es un tema relevante porque refleja los vaivenes ideológicos que ha experimentado América Latina en los últimos años.

Debido al deterioro del precio de los *commodities* y al giro político, las iniciativas regionales han abandonado los temas sociales para reenfocarse en una agenda de integración basada en el libre comercio y la regulación. Ante este escenario, Ecuador ha experimentado una rápida modificación en su lógica de inserción económica, algo extraña porque ha sido el movimiento oficialista —que promovió el triunfo electoral de Lenín Moreno (exvicepresidente de Rafael Correa)— el que ha cambiado su

estrategia de política exterior y relacionamiento regional. La Cancillería ha pasado de mantener una posición crítica en los foros multilaterales, y de apoyo a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a aceptar el modelo económico del Fondo Monetario Internacional (FMI).

A finales de 2017 la diplomacia ecuatoriana planteó una ruptura respecto de las políticas autonomistas de Correa. Esta ruptura se ha evidenciado en dos elementos destacables: el primero —de corte estratégico-político— ha consistido en la reducción de las tensiones con Estados Unidos y en la reapertura de la cooperación militar y para el desarrollo con este país; el segundo —de impacto regional— se ha manifestado en la denuncia al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que deja atrás una marca identitaria de varios años.

Los cambios suscitados en la política exterior ecuatoriana merecen ser analizados bajo ambas dimensiones. La primera sección de este análisis explora el panorama regional en el que se enmarca la transformación de la política exterior de Ecuador. En el siguiente apartado se examinan los cambios más significativos, como el acercamiento de Ecuador a la Alianza del Pacífico y la vinculación a las iniciativas del Grupo de Lima y del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). En la tercera sección, que linda con la geopolítica, se da

cuenta de la reanudación de la cooperación “securitaria” con Estados Unidos, en tanto supone uno de los cambios más notables en la política exterior ecuatoriana. El análisis concluye mostrando cómo la estrategia de inserción regional e internacional de Ecuador es difusa y, a la vez, reitera muchas prácticas de antaño, consideración que expresa los movimientos elípticos de su política exterior.

Panorama regional actual

Desde la elección de Mauricio Macri como presidente de Argentina en 2015, el regionalismo suramericano se encuentra en un proceso de transformación e incertidumbre debido a tres factores principales: el fin del boom de los *commodities*, la crisis de los liderazgos regionales de Brasil y Venezuela, y la polarización ideológica que ha socavado la cooperación regional de diversas organizaciones.

Durante la época postliberal, los gobiernos de izquierda generaron un regionalismo —marcado por una “dinámica a la carta”— en el cual se establecieron organizaciones que primaban las agendas sociales y políticas sobre las comerciales (Sanahuja, 2014, Quiliconi y Salgado, 2017). Una de las características de esta etapa postliberal fue la promoción nuevos liderazgos regionales que buscaban catapultar su estrategia global por medio de la concertación política regional (como en el caso de Brasil), o posicionar su agenda geo-

política en la región a través de los recursos petrolíferos (como en el caso de Venezuela).

Estas dinámicas generaron nuevas organizaciones que, no obstante, tan solo establecieron acuerdos superficiales y normas colectivas no vinculantes; así, hubo un bajo grado de transferencia competencial y delegación a las instituciones regionales (Rivera Rhon, 2017). A pesar de que en varios sectores —como en defensa, infraestructura, salud o migración— se alcanzaron importantes niveles de cooperación, los avances fueron parciales y eran susceptibles de reversión en caso de cambios de gobierno.

Varios autores consideran que el fin del boom de los *commodities* y la desaceleración de la economía china son las principales causas del cambio de ciclo del regionalismo suramericano (Quiliconi, 2018 y Vivares, 2018). Esta situación es la que habría llevado a los gobiernos —sobre todo, a los de aquellos países que no habían firmado acuerdos comerciales en la primera década del siglo XXI— a propugnar una agenda que busca un mayor dinamismo de los mercados regionales y se aproxima a Estados Unidos y la Unión Europea.

La finalización del ciclo económico influyó directamente sobre varios puntos de las agendas de los Estados suramericanos. En primer lugar, los gobiernos progresistas sufrieron una

importante merma presupuestaria, que repercutió sobre la inversión pública como motor del desarrollo. Esta disminución afectó a las políticas de salud y a los proyectos de infraestructura, seguridad y defensa. Además, impactó sobre la economía de las clases medias y, concomitantemente, debilitó el presupuesto de las organizaciones regionales creadas en el momento de clímax de la cooperación regional, como Unasur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Por otra parte, la crisis también tuvo consecuencias sobre la legitimidad popular de los gobiernos de izquierda y los procesos de integración regional, especialmente en Ecuador. En términos generales, los nuevos gobiernos, contrarios a los proyectos regionales, politizaron y cuestionaron la gestión de Unasur aduciendo que se trataba de una organización con pocos mecanismos efectivos para reducir la incertidumbre regional. Para estos gobiernos —inclinados claramente hacia el pragmatismo comercial— Unasur representaba la materialización de una agenda de alto contenido ideológico, contrario a sus objetivos políticos. Parte de sus críticas argumentaban que Unasur no había logrado resolver los grandes problemas que aquejan a América del Sur, como la crisis democrática y migratoria venezolana, el estancamiento del crecimiento económico o

la promoción de políticas comunes de seguridad frente al narcotráfico y el crimen organizado.

La estrategia de los nuevos gobiernos suramericanos tuvo por objetivo generar nuevos acuerdos de libre comercio e insertarse en la economía mundial adoptando políticas regionales que estimularan las inversiones, los servicios y las compras gubernamentales. De esta forma, la Alianza del Pacífico se convirtió en la organización “estrella”, como un instrumento para la mayoría de los gobiernos de derecha de promoción de la integración comercial y de atracción de inversiones. La Alianza del Pacífico apareció así como una plataforma que visibilizaba la convergencia de las agendas neoliberales y como un polo geopolítico a favor del libre comercio, que buscaba proyectarse hacia Asia-Pacífico.

Al mismo tiempo, y como parte de la estrategia para deslegitimar el regionalismo postliberal, los gobiernos de derecha articularon nuevos espacios regionales y hemisféricos. En este nuevo ciclo, el primer foro multilateral creado fue el Grupo de Lima, en 2017; posteriormente, a principios de 2019, se estableció el Prosur. El Grupo de Lima está formado por 14 países latinoamericanos¹ y surgió

¹ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía. Observado por: Barbados,

como espacio que buscaba dar salida pacífica a la crisis de Venezuela, ejercer presión internacional para que Juan Guaidó fuese reconocido presidente de dicho país y celebrar elecciones inmediatas en concordancia con los intereses estadounidenses.

El segundo foro nació en marzo de 2019, con la Declaración de Santiago de Chile de ocho países suramericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú), los cuales manifestaron su compromiso de consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación, estableciendo las bases de Prosur (Itamaraty, 2019). La organización que —según expresa la voluntad de los gobiernos implicados— sustituiría a Unasur, está caracterizada por una estructura flexible y un mecanismo ágil de toma de decisiones. En otras palabras, se trata de una organización interestatal con un bajo nivel de autoridad, que protege la soberanía de sus países, suscribe acuerdos superficiales y, además, carece de un liderazgo visible, lo que dificulta la definición de una agenda común y en la que no está claro cómo incorporar los acuerdos establecidos en Unasur.

Ahora bien, ¿cuál es el papel que juega Ecuador en el tablero político regional? Durante la gestión del presidente Correa, la política exterior

Estados Unidos, Ecuador, Granada y Jamaica.

del país mantuvo una visión crítica y autónoma, fomentó la promoción de posiciones regionales comunes a través de Unasur, defendió medidas ambientales frente al cambio climático —por medio de iniciativas como Yasuní-ITT— y, finalmente, instituyó una postura crítica frente al FMI, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.

Durante diez años, el gobierno de Correa se mostró asimismo alejado de la Organización de Estados Americanos (OEA) y enfrió su cooperación en seguridad con Estados Unidos. El punto de inflexión más álgido con Estados Unidos tuvo lugar con la expulsión de su embajadora en 2011, tras la publicación de un cable de *WikiLeaks* en el que se denunciaba que la corrupción de la policía ecuatoriana estaba en conocimiento de Correa. La actitud hacia la UE fue más pragmática y, al final del mandato de Correa, se firmó un acuerdo comercial con este bloque.

Muy criticado por sus opositores políticos, Correa construyó una política exterior de corte autonomista contraria a la tradición de la diplomacia ecuatoriana. Por vez primera, el país impulsaba agendas proactivas en lugar de reactivas y —más allá de los aciertos o desaciertos de sus años de gestión— el expresidente despertó la animadversión de los viejos partidos políticos, de la diplomacia clásica y, especialmente, de Estados Uni-

dos, país con el que Ecuador mantenía una vieja relación histórica.

En 2017, con la elección como presidente del vicepresidente de Correa, Lenín Moreno, se esperaba una continuidad de la política exterior oficialista. Sin embargo, el presidente Moreno acometió un giro ideológico profundo y, actualmente, sustenta políticas de liberalización de la economía afines a las orientaciones del FMI y critica el modelo regionalista postliberal que se promovió en América del Sur. Las primeras acciones que evidenciaron el rotundo cambio de rumbo se dieron en 2018, con el nombramiento del funcionario de carrera, José Valencia, como canciller de Ecuador; el acercamiento a la Alianza del Pacífico, y la formalización de la salida del Alba. A ello se sumó, ya en 2019, la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur. Paralelamente, el quiebro ideológico se ha profundizado con el restablecimiento de la cooperación con Estados Unidos, principalmente en los ámbitos de seguridad y defensa.

Tras estos antecedentes, a continuación se analiza, por un lado, la estrategia regional de la política exterior de Moreno y, por otro, el cambio en la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa.

La posición de Ecuador frente al escenario regional

El acercamiento hacia la Alianza del Pacífico y el distanciamiento de

Unasur respondió a razones ideológicas y de intereses comerciales, tanto de signo interno como externo. Las presiones internas procedieron del viraje ideológico del presidente y de la influencia de los nuevos aliados políticos, de corte neoliberal: el Partido Social Cristiano y el Partido Creó. Ambos pretendían alejarse del modelo regional postliberal de izquierda y consolidar una agenda que favoreciese a los grupos empresariales que deseaban reducir los aranceles del sector exportador primario (principalmente de banano y camarón) así como abaratar los costos del sector importador de vehículos.

La demanda de integración en la Alianza del Pacífico también provino del sector empresarial, sobre todo tras la firma en 2015 del Acuerdo Multipartes con la UE. El gobierno de Moreno empezó a considerar positivo profundizar en la liberalización comercial por medio de la Alianza y de la firma de otros acuerdos, como los suscritos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) en 2018, o con el Reino Unido, en 2019. En relación con la Alianza del Pacífico, el sector empresarial ha alegado que permanecer fuera de ella conlleva tanto una pérdida de competitividad ante el mercado europeo, como un aislamiento comercial respecto al mercado de Asia-Pacífico, pese a la relación cada vez más estrecha que el país tiene con China (*El Comercio*, 2019a).

Por su parte, las presiones externas han venido de la tendencia de los gobiernos de corte neoliberal a impulsar un regionalismo abierto, apoyando organizaciones favorables a la liberalización del comercio que fomentan nuevas regulaciones en materia de servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual para facilitar nuevas inversiones.

En este escenario, en 2019 el presidente Moreno solicitó en la Cumbre de Alianza del Pacífico de Lima la incorporación de Ecuador como Estado asociado. Uno de los requisitos para lograr el ingreso consiste en contar con acuerdos comerciales con cada país miembro. Pues bien, Ecuador cuenta con tratados comerciales con todos, exceptuando a México, país con el que —como se verá— se presentan intereses contrapuestos.

Aunque, en comparación con años anteriores, Ecuador haya mostrado en 2018 una mayor inserción en el comercio internacional (registrando un 16% de crecimiento en su balanza comercial), su rendimiento continúa siendo bajo: en 2018, la balanza comercial tuvo un saldo negativo de 508 millones de dólares respecto a 2017. Y para 2019 la tendencia es aún más negativa, puesto que en el primer trimestre las exportaciones sufrieron una fuerte caída de 3.000 millones (BCE, 2019), mientras que las importaciones mantuvieron cifras similares a las de 2016.

En relación con los países de la Alianza, Ecuador mantiene una balanza comercial positiva, a excepción de México. Las exportaciones destinadas a ese país son marginales (0,3%) en comparación con las Colombia, Chile y Perú, países que en 2017 registraron el 12% de las exportaciones (OEC, 2019). Por otro lado, las importaciones de México a Ecuador en ese año representaron el 3,9%, un valor significativo que se concentra especialmente en el sector automotriz. Por otra parte, si se toma como referencia la balanza comercial bilateral en actividades no petroleras, entre 2008 y 2017, Ecuador presenta ante México un déficit de exportaciones (versus importaciones), con un margen negativo de 723 millones de dólares (Ministerio de Comercio Exterior, 2018). No obstante, México es un socio comercial de importancia, especialmente por la inversión extranjera directa recibida en los últimos años.

En función de la balanza comercial con México, Ecuador puede encontrar dificultades para integrarse en la Alianza del Pacífico. La competencia se centra en los productos agrícolas y en la baja complementariedad industrial, dado el bajo costo de la mano de obra mexicana. El salario básico en México es de alrededor de 100 dólares al mes —el más bajo de América Latina— mientras que en Ecuador es de casi 400 dólares, lo que dificulta obtener beneficios resultantes de un acuerdo, tanto más en

un escenario en el que los niveles de comercio intrarregional de los países de la Alianza son reducidos, sus economías no son complementarias y, entre ellos, presentan balanzas comerciales deficitarias (Ardila, 2018).

Además, la situación comercial de Ecuador tampoco es alentadora en Asia-Pacífico. Actualmente el país apenas tiene presencia en la Cuenca del Pacífico: tuvo una participación tardía en foros como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés) o el Foro de Cooperación América Latina y Asia del Este (FOCALADE); no participa en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y se ha preocupado poco en fortalecer sus vínculos con los países asiáticos, salvo con China (Ardila, 2018).

Así las cosas, si bien persiste la percepción política de que integrarse en la Alianza del Pacífico resultaría beneficioso, la situación del gobierno de Moreno debe considerar el escenario negativo en el que México exija condiciones que requieran importantes ajustes regulatorios en temas como, por ejemplo, la propiedad intelectual. Igualmente, otro factor que dificulta su incorporación es que la Alianza no impulsa la competitividad de las empresas locales ni sus exportaciones al mercado global (Nolte, 2019), y tampoco plantea estrategias de encadenamientos productivos de los bienes producidos en la región.

Por lo tanto, en las condiciones actuales, la Alianza del Pacífico tan solo representa un mecanismo que proyecta los ideales de los gobiernos neoliberales bajo reformas comerciales encauzadas por acuerdos bilaterales con Estados Unidos y/o la UE; una política que en todo caso apoya el presidente Moreno junto con los organismos financieros internacionales. En este sentido, Ecuador firmó en marzo de 2019 ante el FMI una carta de intención que —a cambio de un préstamo de 4.200 millones de dólares a desembolsar en tres años— prevé el ingreso del país en la Alianza del Pacífico².

Un segundo hito de la política regional del presidente Moreno ha sido la firma del acuerdo para constituir Prosur. Como se indicó, el foro busca diferenciarse de Unasur y promueve una estructura institucional flexible, no costosa, ágil y sin secretariado, mientras declara su firme unión por medio de la “plena vigencia a la democracia”. Además de pretender

alejar a Venezuela del foco político regional, Prosur propicia una cooperación regional en las mismas áreas temáticas que Unasur, como la integración en infraestructuras, energía, salud, defensa, seguridad y lucha contra el crimen organizado, y prevención y gestión de los desastres naturales.

Desde su creación, Moreno ha mostrado un gran interés por impulsar una iniciativa que permita retomar la cooperación en varios sectores que cubría Unasur. Desde junio de 2019, Ecuador ha promovido la negociación de un tratado o documento marco que establezca las normas de cooperación de Prosur. Es curioso que el borrador en negociación establezca unos objetivos, una estructura y un esquema de trabajo en consejos sectoriales similares a los de Unasur. Por otra parte, y pese a que se anunciase una estructura sin costos, durante las negociaciones se ha evidenciado la necesidad de contar con una Secretaría General y una infraestructura mínima. De ahí que Ecuador haya incluso propuesto que Quito sea la sede del nuevo foro, aunque de momento —a la luz de los tibios liderazgos de Colombia y Chile— se haya optado por un sistema de presidencias rotativas y un esquema de trabajo similar al de la CELAC.

El destino de Prosur es incierto, particularmente porque los gobiernos que en la actualidad ostentan el poder carecen de popularidad ante la ciu-

² Sin intención de analizar las políticas del FMI en Ecuador, vale la pena mencionar que, en octubre de 2019, el gobierno de Moreno sufrió un paro total de once días motivado por la oposición a la quita de subsidios a los combustibles y al paquete de reformas económicas implementadas por los compromisos tomados ante el FMI. Dicho paro, que comenzó organizado por los transportistas y terminó liderado por el movimiento indígena, sumió al país en una grave crisis política, acompañada de una fuerte represión policial y varios manifestantes muertos. Fruto de estos acontecimientos, el gobierno de Moreno se ha visto forzado a revisar la eliminación de subsidios.

dadanía. Con las elecciones venideras puede producirse un retorno de la izquierda, al menos en países como Argentina, y el escenario regional podría revertirse. La Cancillería ecuatoriana tiene un importante reto a corto plazo, ya que debe consolidar los objetivos políticos de Moreno, mientras negocia un documento base que corrija los errores evidenciados en Unasur.

La cooperación en seguridad con Estados Unidos

La cooperación con Estados Unidos fue una de las temáticas más polémicas durante el gobierno de Correa. Antes de su gestión, y debido a la aplicación de la doctrina de seguridad nacional estadounidense de “guerra contra las drogas”, en Ecuador se sucedieron un conjunto de efectos negativos que afectaron al país: se mantuvo una legislación penal violatoria de los derechos humanos; las exportaciones comerciales dependían del aval de Washington y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) —manteniendo anualmente en vilo al sector primario agropecuario— y, en el plano de la seguridad, Ecuador estaba sujeto a los recursos de investigación, capacitación técnica e inteligencia de los organismos estadounidenses.

No es exagerado afirmar que la agenda de la política exterior ecuatoriana consistía en una extraña mezcla

de seguridad y comercio. La escasa autonomía policial y la influencia de la lucha contra el narcotráfico de Estados Unidos condicionaron la institucionalidad y el multilateralismo del servicio exterior ecuatoriano. La “guerra contra las drogas” involucró también a las Fuerzas Armadas en virtud del objetivo (no cumplido) de reducir la oferta en los mercados estadounidenses. Durante más de 20 años, Estados Unidos donó equipamiento, infraestructura y asistencia técnica a Ecuador. La “asistencia” llegó al punto de que se crearon unidades especializadas de investigación policial que no reportaban a sus superiores jerárquicos y apenas estaban controladas por el Consejo de Seguridad Nacional (Rivera Vélez, 2011).

Durante el gobierno de Correa se produjo un distanciamiento ante Estados Unidos conforme a las promesas de su campaña electoral. En 2009 se dio por finalizado el acuerdo para el uso del Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés) en la base aérea de Manta que, en clave gubernamental, constituía una violación a la soberanía nacional. Tras la culminación de las operaciones antinarcóticos, la crisis de 2010, la expulsión de la embajadora Hodges en 2011 y la suspensión en 2014 de las actividades de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), las relaciones bilaterales entraron en una etapa de tensiones permanentes que redujeron al mínimo la coopera-

ción entre ambos países. A estos factores pueden sumarse las sospechas sobre el papel que en 2008 desempeñó Estados Unidos en la operación militar colombiana en territorio soberano, que generó la ruptura de las relaciones diplomáticas con Colombia y complicó el escenario de seguridad en el vértice subregional andino.

El distanciamiento con Washington se mantuvo hasta 2017, cuando el presidente Moreno fue elegido. Durante su primer semestre de gestión, la embajada de Estados Unidos inició un acercamiento cauteloso, toda vez que el presidente había sido vicepresidente de Rafael Correa. La cuestión del narcotráfico —vinculada al discurso sobre el “problema mundial de las drogas”— fue clave puesto que el Ministerio del Interior y la Policía requerían de apoyo para fortalecer sus capacidades técnicas y aumentar los controles en las fronteras. Las primeras aproximaciones fueron secundadas por un Memorando de Entendimiento firmado por un exministro Coordinador de Seguridad. Al cabo, en menos de dos años Estados Unidos ha recuperado su presencia protagónica en la agenda de seguridad y en la política exterior ecuatoriana. Y así, se han reanudado la asistencia técnica, el apoyo a las operaciones de control marítimo, el financiamiento para salas de escucha y el fortalecimiento de las investigaciones e inteligencia sobre tráfico de drogas.

Concomitantemente, la visión autónoma de una defensa suramericana ha quedado opacada por el retorno de los programas cooperativos de asistencia militar con Estados Unidos. Oswaldo Jarrín, general de ejército retirado —que se desempeñó durante cinco años como profesor de la Universidad de Defensa Nacional en Washington—, fue nombrado ministro de Defensa por Moreno. Esta decisión deber ser valorada no solo como una muestra de la inflexión ideológica y simbólica de la política exterior ecuatoriana, sino como un movimiento estratégico que va más allá del hecho burocrático.

La presencia del general Jarrín en el equipo gubernamental reposiciona a las Fuerzas Armadas ecuatorianas en temas de seguridad interna —que, por misión constitucional y legal, corresponden a la Policía Nacional— y, paralelamente, satisface las expectativas estadounidenses de contar con una figura cercana a su doctrina militar, con capacidades decisorias de alto nivel (Rivera Vélez y Rivera Rhon, 2019). Así, en efecto, en junio de 2019 se anunció la decisión de readecuar la infraestructura y ampliar la pista principal del aeropuerto de las Islas Galápagos, para que aeronaves estadounidenses Orión P3 y AWACS puedan realizar tareas de inteligencia electrónica y monitoreo contra el narcotráfico, el contrabando y la migración ilegal (*El Comercio*, 2019b). En este terreno sobresalen dos aspectos: por un lado, la auto-

nomía de las políticas de seguridad y defensa ha retrocedido respecto al periodo anterior; por otro, se asiste al impulso de un liderazgo castrense que reduce la misión y capacidad institucional de la Cancillería sobre la política exterior ecuatoriana.

En términos generales, durante los dos años de gobierno de Moreno (2017-2019), la cooperación con Estados Unidos ha retomado el protagonismo en las agendas policiales y militares, restableciendo prácticas sin rendición de cuentas y monitoreo legislativo —carentes de conducción civil y con potenciales daños colaterales—. En la actualidad su gestión ante la opinión pública registra una baja aceptación popular, lo que genera incertidumbres de cara a las elecciones de 2021.

Todo ello cobra tanto mayor importancia en el contexto de la crisis política y de seguridad que ha atravesado Ecuador en octubre de 2019. El inicio de la aplicación de las medidas de ajuste neoliberal exigidas por el FMI produjo una situación caótica, violenta y paralizante que convulsionó durante casi dos semanas al país, con un saldo de siete muertos y un centenar de heridos. Ante las reivindicaciones del movimiento indígena y otros sectores sociales que demandaban la eliminación de las medidas económicas, el gobierno respondió con medidas de represión, aprobando decretos de excepción y militarizando del territorio nacional.

Conclusiones

Entrados en la segunda mitad de 2019, nos encontramos en Suramérica ante un nuevo ciclo de competencia estratégica entre proyectos regionales. Estos ciclos han oscilado históricamente entre aquellos momentos en los que ha primado la búsqueda de la autonomía y la construcción de espacios políticos críticos hacia Estados Unidos y aquellos otros en los que los intereses regionales se han alineado casi perfectamente con este país y los correlatos del enfoque neoliberal (Tussie, 2009). El giro hacia la derecha que se observa en Ecuador, y en varios países suramericanos, pone en todo caso a la región en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad ante los intereses estadounidenses y la contingencia del posible retorno de gobiernos progresistas —como en Argentina— que puede complejizar aún más el panorama regional.

No obstante, si bien los gobiernos de corte neoliberal han debilitado las organizaciones creadas por los gobiernos progresistas, la cooperación y estrategias que han emprendido evidencian la ausencia de un liderazgo que asuma el proyecto de un regionalismo abierto y consolide la convergencia ideológica. Los países líderes de la década de 2000 están en crisis y han cambiado sus prioridades, bien retomando las alianzas con Estados Unidos (como en el caso de Brasil, Colombia y Ecuador), bien reforzando su posición en la APEC

por medio de la Alianza del Pacífico o Prosur (como en el caso de Chile). Aunque las estructuras del regionalismo postliberal se han desvanecido o vaciado, y se han intentado reemplazar reutilizando organizaciones alineadas tradicionalmente con Estados Unidos, como la OEA o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o creando organizaciones que buscan rediseñar las agendas de cooperación, como Prosur o la Alianza del Pacífico, el ciclo político se caracteriza por su alta incertidumbre.

En este escenario, la política exterior ecuatoriana ha caído en el peligroso péndulo que rechaza todo lo realizado en la década anterior, y refrenda un regionalismo diplomático de creación de “foros” que dependen de la voluntad de los jefes de Estado de turno, carecen de una organización con maniobrabilidad para tomar decisiones propias y retoman las relaciones con Estados Unidos. En este sentido, y teniendo en cuenta que la cooperación regional está traccionada por la convergencia ideológica y el liderazgo de los gobiernos en el poder (Quiliconi y Rivera Rhon, 2019), la política exterior del presidente Moreno afronta un porvenir complejo, marcado por la fragilidad de los procesos de integración y la incertidumbre económica y política que atraviesa América Latina.

Asimismo, aunque el gobierno de Moreno ha buscado reestablecer

alianzas deterioradas durante el correísmo, estas han debilitado la autonomía de su política exterior, especialmente en temas de seguridad y defensa. Pese a que la cooperación con Estados Unidos en materia de narcotráfico parece tener un enfoque “renovado”, la resiliencia de las prácticas emprendidas en la década de los años noventa lleva a pensar que se pretende vender vino viejo en botellas aparentemente nuevas. Se aprecia, pues, claramente, una aplicación de recetas neoliberales sumada a una evidente alineación con Estados Unidos. Ambos países están utilizando el problema del narcotráfico y el crimen organizado como un trampolín estratégico para lograr una mayor presencia en los distintos foros y espacios multilaterales, y también lo emplean como una suerte de comodín discursivo y político para legitimar el alejamiento ideológico del regionalismo postliberal. Como toda elipsis, la vuelta del giro completo se encuentra en marcha.

Cintia Quiliconi es Profesora Titular del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación y Subdirectora Académica de FLACSO Ecuador. Renato Rivera es Máster en Relaciones Internacionales (IBEI y FLACSO-Ecuador). Ha sido becario de la Fundación Carolina.

Referencias bibliográficas

- ARDILA, M. (2019): “Ecuador y la Alianza del Pacífico: geoestrategia y desafíos”, *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en:
<https://nuso.org/articulo/ecuador-y-la-alianza-del-pacifico-geoestrategia-y-desafios/>.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2018): “Evolución de la Balanza Comercial” (enero-diciembre 2017). Disponible en:
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201802.pdf>.
- EL COMERCIO (2019a): “Las exportaciones ecuatorianas crecieron en el 2018, pero la balanza comercial sigue en negativo” (2/02/2019). Disponible en:
<https://www.elcomercio.com/actualidad/crecimiento-exportaciones-ecuatorianas-balanza-negativo.html>.
- (2019b): “Naves de Estados Unidos llegarán una vez al mes a Galápagos” (27/09/2019). Disponible en:
<https://www.elcomercio.com/actualidad/naves-estados-unidos-aeropuerto-galapagos.html>.
- EL PAÍS (2011): “Ecuador expulsa a la embajadora de EE.UU. por un cable de Wikileaks” (6/04/2011). Disponible en:
https://elpais.com/diario/2011/04/06/internacional/1302040815_850215.html.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (2018): “Alianza del Pacífico” (información no disponible para divulgación).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2019): “Prosur”. Disponible en:
<http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6349-unasur-es>.
- NOLTE, D. (2019): “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del Regionalismo Latinoamericano”, *Revista uruguaya de Ciencia Política* [online], vol. 28, n° 1, pp. 131-156. Disponible en:
<https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.5>.
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (2019): “Ecuador” (25 de septiembre). Disponible en:
<https://oec.world/es/profile/country/ecu/>.
- QUILICONI, C. (2018): “La encrucijada del Regionalismo Latinoamericano: ¿cambio de ci-

- clo o retorno al regionalismo abierto?”, *Revista Línea Sur*, vol. III, issue 14, pp. 146-157.
- QUILICONI, C. y RIVERA RHON, R. (2019): “Ideology and Leadership in Regional Cooperation: The Cases of Defense and the World Against Drugs Councils in Unasur”, *Revista uruguaya de Ciencia Política* [online], vol. 28, n° 1, pp. 219-248. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.26851/ru cp.28.1.8>.
- QUILICONI, C. y SALGADO, R. (2017): “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, vol. 92, pp. 15-41. Disponible en: dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01.
- RIVERA RHON, R. (2017): “Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation and the Presidential Diplomacy Problematique”, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Revista de Investigación*, vol. 6, issue 1, pp. 98-120.
- RIVERA VÉLEZ, F. (2011): “La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas”, *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, Quito-Ecuador, FLACSO-SENAIN, pp. 47-73.
- RIVERA VÉLEZ, F. y RIVERA RHON, R. (2019): “¿Qué tan nueva es la actual política de la defensa?”, *Redacción Plan V*. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/que-tan-nueva-la-actual-politica-la-defensa>.
- SANAHUJA, J.A. (2014): “Enfoque diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, *Pensamiento Propio*, vol. 19, pp. 75-108.
- TUSSIE, D. (2009): “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects”, *Review of International Studies*, vol. 35, issue 1, pp. 169-188.
- VIVARES, E. (2018): “The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America”, en E. VIVARES (ed.): *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Fundación Carolina, octubre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_23.2019

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)