

Las relaciones internacionales del Ecuador, desde 1979

B) Aspectos de la política exterior

El último período democrático 1979- 2006

Javier Ponce Leiva*

Eccuador es el primer país de América Latina que retorna a la democracia tras la generalización de gobiernos militares en la región durante la década de los sesentas, producto de la ola anticomunista inspirada en la doctrina de la seguridad nacional alentada desde Washington.

A diferencia de la mayoría de los gobiernos militares imperantes en otros países de Centro y Sudamérica, caracterizados por una situación interna de total supresión de las libertades ciudadanas, sistemática violación de los derechos humanos y una acción externa sumisa a los intereses norteamericanos, el gobierno “Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas” que asumió el poder en 1972 llevó adelante una política exterior no alineada, que en no pocas ocasiones entró en conflicto con las posiciones de la Casa

Blanca en distintos ámbitos del quehacer internacional.

El régimen militar, en especial durante su primera fase conducida por el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1975), llevó adelante una activa política de defensa de los recursos naturales en el contexto de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional y en concordancia con los postulados del no alineamiento, cuyos hitos principales fueron:

- Ingreso del Ecuador a la Opep (1973).

- Rechazo a las sanciones impuestas por los Estados Unidos por su pertenencia a la Opep (exclusión del Ecuador del Sistema Generalizado de Preferencias).

- Participación por primera vez de un jefe de Estado del Ecuador en una cumbre del Movimiento No Alineado (como observador),

* Embajador. Ministerio de Relaciones Exteriores

Argelia 1972.

- Pertenencia, desde su creación, al Grupo de los 77, asociación de países en desarrollo creada en la Unctad (Conferencia de las NNUU para el Comercio y Desarrollo) con el objetivo de avanzar los intereses de los países en desarrollo e impulsar el Nuevo Orden Económico Internacional.

- Mantenimiento de la tesis de las 200 millas de mar territorial adoptada en 1954 por Ecuador, y sostenida a lo largo de las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

- Activa participación en los foros regionales e internacionales de desarme propiciando la eliminación de las armas nucleares.

Luego de un proceso de retorno a la democracia dirigido por el gobierno militar, que incluyó la aprobación de una Constitución y una Ley de Partidos mediante referéndum (1978), las elecciones presidenciales de 1979 fueron ganadas por el binomio Jaime Roldós – Osvaldo Hurtado, quienes asumieron el Gobierno en agosto del mismo año. La muerte de Jaime Roldós en un accidente aéreo en 1981 llevó a la presidencia a Osvaldo Hurtado, demócrata-cristiano, quien concluyó el período en 1984. Se suceden los gobiernos de León Febres Cordero, conservador (1984-88); Rodrigo Borja Cevallos, socialdemócrata (1988-92); Sixto

Durán Ballén, conservador (1992-96); Abdalá Bucaram, populista (1996-97); Fabián Alarcón (1997-98); Jamil Mahuad, demócrata-cristiano (1998- enero 2000); Gustavo Noboa, binomio de Mahuad (2000-enero 2003); Lucio Gutiérrez, populista (2004-2005); y Alfredo Palacio, binomio de Gutiérrez (abril 2005 a la fecha).

Desde hace varios años se viene cuestionando en algunos medios académicos¹ desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales– la falta de una agenda de política exterior por parte del Estado ecuatoriano, carencia que habría motivado el desarrollo de una acción externa meramente reactiva inspirada en una visión idealista del quehacer internacional. Sin embargo, habría que matizar esta apreciación destacando que la agenda venía dada en buena medida por el tema prioritario de la política exterior del Ecuador durante toda su historia republicana, cual fue el conflicto territorial con el Perú, asunto que absorbió gran parte de nuestros recursos diplomáticos y condicionó toda la acción externa del país. Por otro lado, el idealismo predominante en la concepción de la acción externa partía del convencimiento de que era de interés vital para el Ecuador, dada su desventaja militar frente a sus vecinos, que las relaciones internacionales fueran sustentadas en el derecho internacional.

El artículo de Alejandro Suárez** trata, de modo sintético y analítico, el proceso que concluyó con los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú, por lo que acá me limito a señalar que el fin de ese conflicto abrió posibilidades inéditas para que el país tenga las condiciones de establecer una agenda de política exterior orientada a promover el desarrollo nacional y el logro de sus objetivos internos prioritarios, como la consolidación del sistema democrático y la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Como se anotó en la Introducción, la diplomacia ecuatoriana está aprovechando esta oportunidad al promover el establecimiento de consensos entre los principales actores nacionales, que permitan el desarrollo de una política de Estado en materia externa a mediano y largo plazo.

Ecuador en la Guerra Fría

El sistema interamericano encarnado en la OEA se constituye, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en el mecanismo que coloca de modo inequívoco a los países de la región del lado de los Estados Unidos de América en su disputa con el bloque de países socialistas liderado por la Unión Soviética. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 establece que la agresión en contra de un país del continente por parte de una potencia ajena a la región sería considerada como una agresión a todos

ellos. Su falta de aplicación en 1982 durante el conflicto que enfrentó a Gran Bretaña con Argentina, desnudó su objetivo implícito: se trataba de un acuerdo de seguridad destinado a prevenir cualquier ataque de la Unión Soviética o sus aliados a los países americanos.

Por otro lado, la exclusión de Cuba de la organización desde 1962, en flagrante violación del principio del pluralismo ideológico establecido en la Carta de la OEA, cuando simultáneamente se mantenía como miembros a estados con gobiernos dictatoriales, dejó en claro que la pertenencia al organismo dependía, no del carácter democrático de sus gobiernos, sino de que éstos se alinearan con los Estados Unidos en el conflicto Este – Oeste. Recién en 1992, con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, se establece el respeto al sistema democrático como requisito para la permanencia en el organismo.

La pertenencia del Ecuador a la OEA no impide, sin embargo, que sus gobiernos adopten, en importantes temas internacionales, decisiones autónomas, inclusive en abierto conflicto con las posiciones de Washington. Ya en las postrimerías del triunvirato militar, el canciller ecuatoriano desempeñó un activo papel para que el Grupo Andino gestione la salida de Nicaragua del dictador Somoza, y Ecuador reconoce el estatus de beligerante al Frente

Sandinista de Liberación Nacional.

El gobierno de Jaime Roldós adopta una firme política de autonomía en la conducción de la política exterior³. Como Presidente electo, es el primer mandatario en visitar la Nicaragua sandinista en 1979. Rechaza de modo decidido las presiones de los Estados Unidos y establece una embajada en Cuba ese mismo año 1979, negándose a cerrarla tras un incidente provocado por incursión de las fuerzas de seguridad cubanas en la sede a raíz de su toma por un grupo de delincuentes de ese país. También establece una embajada en la República Popular China.

A mediados de enero de 1980, el presidente Roldós anunció que no iría a la toma de posesión del presidente Reagan por su discrepancia en la visión que éste tenía sobre la subordinación del respeto a los derechos humanos a la lucha anticomunista, visión contenida en el documento de Santa Fe, preparado por sus asesores, en el que se describe como peligrosa la “doctrina Roldós” que inspiró la Carta de Conducta de Riobamba aprobada por los presidentes andinos, carta que establece que la acción colectiva en la defensa de los derechos humanos no constituye injerencia en los asuntos internos de otros estados. El mismo día en que se posesiona Reagan, Roldós recibe en el palacio presidencial al Frente Democrático de El Salvador, del que es miembro

el Frente Farabundo Martí. Ese mismo mes la armada ecuatoriana detiene y conduce al puerto de Manta a varios buques estadounidenses que realizaban faenas de pesca en sus aguas territoriales. Roldós rechaza airadamente las declaraciones de Reagan, quien al día siguiente de su posesión afirma que, de ser necesario, hará que buques de guerra acompañen a los pesqueros de su país. El 24 de mayo de 1981 el Presidente muere, junto a su esposa, en un accidente de aviación para muchos aún no aclarado.

Oswaldo Hurtado sucede constitucionalmente a Roldós y, salvo matices relativos a Centroamérica, donde algunos partidos demócrata-cristianos mantienen posiciones cercanas a las de Estados Unidos, da continuidad a la política exterior impulsada por Roldós, llevando a Ecuador a ingresar al Movimiento No Alineado en 1981. Tal vez la iniciativa más importante adoptada por el gobierno de Hurtado en su acción externa es la organización, en 1984, de la Conferencia Económica Latinoamericana, primer intento regional para poner en la agenda internacional el problema de la deuda externa y reconocer su carácter político. El presidente Hurtado, con gran coraje, abre un diálogo nacional sobre las relaciones con Perú, permitiendo con ello que por primera vez se aborde el problema en los más amplios círculos sociales de un modo pragmático y descarna-

do, enfrentando los lugares comunes y prejuicios que habían primado en el tratamiento del tema.

Este fundamental aporte del Presidente al sinceramiento sobre la viabilidad o no de las distintas tesis que había sostenido Ecuador (inejecutabilidad, nulidad, transacción honrosa) abonó el terreno para que la opinión pública pudiera, años después, aceptar la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y los Acuerdos de Paz de 1998.

El desarrollo de una política exterior no alineada, se mantiene, con matices, en todos los gobiernos del período que analizamos. Uno de los presidentes que más se alejó de esa línea fue el ingeniero Febres Cordero⁴, y así, mientras la mayoría de países de la región impulsaban iniciativas tendientes a sustraer el conflicto centroamericano de la dinámica de enfrentamiento Este-Oeste, su gobierno tuvo frecuentes roces con el gobierno sandinista con el que rompió relaciones diplomáticas en octubre de 1985—; se retiró del llamado Grupo de Apoyo del Grupo de Contadora (o Grupo de los Ocho) lo que impidió, en diciembre de 1986, que Ecuador fuera miembro fundador del Grupo de Río, y llevó a que su Canciller, en el mayor desacierto de una prestigiosa carrera, calificara a ese importante mecanismo de concertación política como “grupúsculo”.

La abstención en la resolución de la Asamblea General de la ONU

de condenar el embargo económico de los Estados Unidos a Nicaragua, supuso la ruptura de una firme tradición del Ecuador de promover el principio del rechazo a la coacción económica en contra de los Estados, de la que el país había sido víctima tanto por su pertenencia a la Opep como por su defensa del mar territorial de 200 millas. Este desvío de la política tradicional del Ecuador fue corregido por ese mismo gobierno al actuar en defensa de ese principio durante el Consejo de Ministros de Relaciones del Sela presidido por el canciller ecuatoriano, y celebrado en Caracas en marzo de 1988 para tratar los hechos acaecidos en Panamá el mes anterior.

La aprobación en 1984 de un convenio de garantías de inversiones con la Overseas Private Investment Company (Opic) de los EEUU, que contemplaba, en contraposición con una disposición constitucional y normas comunitarias andinas, el sometimiento del Estado a una jurisdicción extranjera, llegó a provocar un intento de juicio político al canciller en el Congreso, que no se concretó.

En mayo de 1986, por primera ocasión en nuestra historia, desembarcaron en el Ecuador continental tropas de los Estados Unidos de América. La operación Blazer Trail, cuyo público objetivo era la construcción de una carretera de menos de veinte kilómetros en la amazonía ecuatoriana por parte de militares de ese país, provocó una airada

reacción de la población y la clase política, llevando a que la moción para el retiro inmediato de las tropas, presentada por un diputado demócrata-cristiano y general jubilado, recibiera el apoyo de la mayoría de partidos políticos y fuera aprobada en el Congreso por 35 votos a favor, 28 en contra y 2 abstenciones. Los militares extranjeros abandonaron el territorio nacional en julio de 1986.

La votación en 1984, absteniéndose de condenar los experimentos con armas bioquímicas y la bomba de neutrones en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas es, tal vez, la más llamativa muestra de los fallidos intentos que realizó esa administración por establecer una “relación especial” con los Estados Unidos que nunca logró. Desde la aprobación de la Carta de Riobamba, Ecuador había mantenido una política firme de defensa de los derechos humanos, oponiéndose a que su respeto fuera supeditado a las necesidades de la lucha anticomunista. Es en este campo donde la acción del presidente Febres Cordero más se aleja de la política seguida por sus antecesores. El combate al grupo insurgente armado Alfaro Vive Carajo se llevó adelante con una política de violación sistemática de los derechos humanos, con inéditas consecuencias internacionales para el Ecuador, pues por sentencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos el Estado

ecuatoriano tuvo que indemnizar a la familia de los jóvenes Restrepo, torturados y asesinados por la fuerza pública, así como, en arreglo extrajudicial, a los familiares de la profesora Consuelo Benavides, desaparecida tras ser capturada por la Marina. (Todavía en 2006 algunas víctimas y familiares realizan intentos por reactivar casos de ese período en tribunales nacionales y extranjeros, ya que si bien se pagaron indemnizaciones, no se sancionó a los responsables).

Pero incluso ese Gobierno de profundas coincidencias con la política exterior estadounidense dio muestras de autonomía poco común entre los regímenes de la región. Nos referimos a la visita oficial del Presidente de la República a Cuba en abril de 1985, a la suscripción de un convenio comercial en esa ocasión, y a la celebración, en 1987, de la Primera Comisión Mixta Ecuatoriano-Cubana.

Por otro lado, el presidente Febres Cordero, en las postrimerías de su mandato, ante la imposibilidad de cumplir las obligaciones financieras del servicio de la deuda externa, pues su gobierno incumplió los compromisos adquiridos con el FMI, tanto en 1986 como en 1988, se distancia de las recetas de los organismos internacionales y declara: “los procesos económicos exigidos a los países deudores están haciendo a la democracia una alternativa casi imposible”⁵.

La hegemonía de los Estados Unidos

El presidente Rodrigo Borja⁶ retoma la tradicional política autónoma y no alineada del Ecuador. Tras el distanciamiento del gobierno anterior con el Grupo de Río, Ecuador ingresa, junto con Chile, en el mecanismo de concertación política de América Latina y el Caribe, en la cumbre celebrada en Caracas en 1989. Frente al bajo perfil adoptado por la diplomacia ecuatoriana durante la administración previa, durante el gobierno de Borja ésta desarrolla una intensa actividad en los organismos multilaterales, en especial la ONU, que resultará en la elección del Ecuador, con 149 votos, como miembro del Consejo de Seguridad, dignidad que no ocupaba desde 1957. El presidente Borja participa activamente en la reunión de jefes de Estado que celebran los miembros del Consejo para analizar la propuesta de reforma a las acciones de la ONU en temas de seguridad planteada por su Secretario General, Butros Ghali, en su informe “Una agenda para la Paz”.

La toma de distancia con respecto a los Estados Unidos se pone de manifiesto con el pedido de retiro de dos embajadores de ese país en Ecuador (R. N. Holwill y P. Lambert) por el desagrado que causan al Gobierno las declaraciones que éstos realizan sobre los asuntos internos del país. Por otro lado, el Presidente rechaza el pedido de la diplomacia estadounidense de que se

modifique el mural del Congreso –obra de Guayasamín– en el que una calavera porta un casco nazi con la inscripción “CIA”. El mantenimiento del mural, que hasta ahora preside el salón principal del Parlamento, motiva que al entonces presidente del Congreso Nacional, Wilfrido Lucero, le sea retirada la visa para los Estados Unidos durante varios años, y que la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso de los Estados Unidos analice la posibilidad de suprimir la ayuda económica oficial al país. Durante el gobierno de Borja nuestros representantes en Nueva York impulsan una activa participación en el Movimiento No Alineado, coordinando con sus miembros acciones en los principales temas políticos y económicos de la agenda internacional.

A fin de desbloquear el problema limítrofe con el Perú, promovido por la anterior administración con la tesis de mantener la “herida abierta”, el presidente Borja planteó ante la Asamblea General de la ONU una propuesta de arbitraje papal, que si bien no se concretaría, reabrió el debate sobre el tema y permitió que el asunto se hiciera nuevamente presente en la agenda entre ambos países.

La reactivación de una política exterior ecuatoriana soberana y dinámica coincidió con el fin de la Guerra Fría simbolizado en la caída del muro de Berlín, y la decisión del presidente Bush de impulsar un

marco multilateral en las relaciones con América Latina (Iniciativa de las Américas). Estos factores abrieron un período de optimismo sobre la posibilidad de una acción más eficaz por parte de los organismos internacionales, en especial la ONU, en la resolución de conflictos y la promoción del desarrollo. La oportuna respuesta del Consejo de Seguridad a la invasión de Kuwait por parte de Irak, con estricto apego a la Carta de la ONU, parecía confirmar ese optimismo. En abril de 1991 el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 687 que, entre otras cosas, fija los límites entre Irak y Kuwait. A pesar de las intensas gestiones realizadas por los miembros permanentes del Consejo, y en especial por los Estados Unidos, ante la delegación ecuatoriana, el representante de Ecuador no respaldó la resolución pues el derecho internacional no confería al Consejo esa potestad, y su aprobación sentaba un peligroso precedente para la resolución de contenciosos limítrofes. Cabe recordar que recientemente se había producido un nuevo incidente con el Perú, y que Estados Unidos era garante del protocolo de límites entre ambos estados. La firmeza del Ecuador en el procesamiento de esta resolución demostró que los intereses nacionales pueden ser defendidos por encima de las presiones de grandes potencias en asuntos prioritarios para las mismas, y confirmó que el margen de autonomía de la política

exterior del país es superior a lo que con frecuencia se cree, siempre y cuando exista una decisión firme avalada por procedimientos profesionales impecables.

El fin de la Guerra Fría motiva cambios sustantivos en la estrategia de seguridad de los Estados Unidos que tendrán consecuencias profundas para Ecuador. La producción y tráfico de drogas pasa a ocupar un lugar central en la agenda de seguridad de la primera potencia, y con ello, América Latina, y en especial la región andina, que tradicionalmente merecían escasa atención, reciben un interés prioritario. La apertura del mercado estadounidense para los productos ecuatorianos, uno de los principales objetivos del gobierno de Rodrigo Borja, es condicionada a la colaboración en la lucha contra el narcotráfico. Ecuador había estado ausente de la Declaración de Cartagena de 1990 suscrita por los mandatarios de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú, pero, para poder beneficiarse de las preferencias arancelarias del Atpda, familiarmente conocido como el Sistema de Preferencias Andino-Droga, el gobierno socialdemócrata accedió a ser parte de la Declaración de San Antonio, de 1992, con lo que el acceso preferencial al mercado estadounidense pasó a estar vinculado a la colaboración con Estados Unidos en una política antidrogas que pone el acento en medidas represivas del control del tráfico de estupefacientes

y que, según los estudios independientes más serios, hasta el momento ha dado escasos resultados si atendemos al volumen de drogas que sigue ingresando en Estados Unidos, al bajo precio de las mismas en las calles de sus ciudades, y al elevado número de consumidores que persisten en ese país. La incorporación del Ecuador en este esquema de preferencias arancelarias es el ejemplo más claro de las limitaciones de una política exterior autónoma frente a intereses prioritarios de la potencia hegemónica.

El gobierno de Sixto Durán, al margen de ciertas posiciones ultra conservadoras propiciadas por el vicepresidente Alberto Dahik en relación con el aborto y la educación sexual en el ámbito de las reuniones preparatorias a la Cumbre sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, mantuvo invariable la votación del Ecuador en los temas de la agenda de las Naciones Unidas que concitan la mayor atención de la opinión pública, tales como Oriente Medio, derechos humanos, condena al embargo económico a Cuba, etc. Su política externa estuvo marcada por el conflicto armado con el Perú en 1995, que concluyó gracias a la valiente decisión del Presidente de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, lo que abrió la puerta a los buenos oficios de los países garantes del Protocolo: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Los garantes mantuvieron por varios años la

Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (Momep), la que desempeñó un papel fundamental para la preservación de la paz y la creación de condiciones para las negociaciones entre ambos países que concluyeron con los Acuerdos de Paz de 1998. Sixto Durán entregó la presidencia a su sucesor en 1996, siendo el último Presidente de la República, que, hasta la fecha, ha podido concluir el mandato para el que fue elegido.

La plena reinserción del Ecuador en la comunidad internacional, la recuperación de estándares relativamente aceptables en derechos humanos y la renovada coincidencia de su política externa con las aspiraciones de los países en desarrollo, resultó en la elección del Representante Permanente del Ecuador ante la ONU, embajador José Ayala Lasso, como primer Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la organización. No cabe duda de que las cualidades demostradas por el diplomático ecuatoriano en las arduas negociaciones que desembocaron en la creación de ese puesto⁸ inclinaron la balanza en su favor frente a los otros prestigiosos nombres que se mencionaban para el cargo, y motivaron que su elección se diera por unánime decisión de la Asamblea General. Sin embargo, ésta difícilmente se hubiera concretado de no ser percibido el Ecuador por la mayoría de los Estados miembros como un país con una política

exterior consistente y relativamente autónoma.

Las negociaciones del acuerdo limítrofe con el Perú centraron los esfuerzos de la diplomacia ecuatoriana desde 1995 a 1998. La acción externa de los gobiernos de Abdalá Bucaram, defenestrado a los seis meses de su posesión, y del interinazgo de Fabián Alarcón,⁹ se vio prácticamente circunscrita a la conducción de dichas negociaciones. Ambos presidentes tuvieron la madurez requerida para manejarlas con cautela y prudencia, manteniéndolas al margen de los avatares de la inestable política interna, y por primera ocasión se pudo apreciar en Ecuador la ejecución de una política exterior de Estado. Bucaram mantuvo en funciones al canciller designado por Sixto Durán, el prestigioso embajador de carrera Galo Leoro Franco, reconocido miembro del Comité Jurídico Interamericano, mientras que Alarcón designó al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores al diplomático de mayor proyección internacional del Ecuador del momento, embajador José Ayala Lasso, entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ayala fue ratificado en el cargo por el siguiente presidente, Jamil Mahuad, y condujo un novedoso proceso de consultas por todo el país para lograr un gran acuerdo nacional que posibilitó la aceptación del laudo emitido por los países

garantes estableciendo la línea de frontera recogida en el Acuerdo de Paz, la cual sacrificaba las aspiraciones inculcadas centenariamente a generaciones de ecuatorianos.

Tanto Bucaram como Alarcón mantuvieron sin variaciones la política exterior del Ecuador en los temas subregionales, regionales y universales. El primero tuvo algunas fricciones con los Estados Unidos, más producto de su estilo de hacer política que de consideraciones de fondo. El desagrado de los Estados Unidos por la desembozada corrupción del régimen bucaramista llevó a Peter Romero, subsecretario de Asuntos Interamericanos y ex embajador en Quito, a calificar al Gobierno como culpable de extorsión y de promover el contrabando¹⁰. En el peor momento de la crisis política desatada por el autoritarismo y la corrupción del gobierno de Bucaram, el embajador en Ecuador, Leslie Alexander, realizó una de las más descarnadas violaciones del principio de no injerencia en los asuntos internos de otros estados que haya presenciado el país al declarar: “el Ecuador no puede seguir como va(...) alguien tiene que cambiar al Presidente. Nos da lo mismo quien lo haga”.¹¹

Tal vez la presidencia de Jamil Mahuad es el período en que se hace más evidente la incidencia de la política interna en la agenda exterior. El entusiasmo que genera en amplios sectores de la población su llegada a

la presidencia y el masivo respaldo que reciben los Acuerdos de Paz con el Perú, se disuelven velozmente en el desencanto por la percepción de un Presidente débil, dubitativo, incapaz de tomar decisiones, con poca capacidad para coordinar con sus ministros, algunos de los cuales se quejan de haber hablado con él solamente el día de su posesión.

La errática administración de la crisis financiera provocada tanto por la aplicación parcial del esquema neoliberal¹², como por malas prácticas bancarias sistemáticas, es cuestionada y se generalizan acusaciones de que el Gobierno está malgastando los fondos públicos al ceder miles de millones de dólares a los bancos que van a acabar en los bolsillos de sus dueños y no evitan el colapso del sistema.

De manera apresurada y sorprendente, Mahuad decide adoptar el sistema de dolarización, más que como tabla de salvación al caos económico existente, como intento de lograr el apoyo de grupos económicos poderosos que ya reclaman su salida.¹³ La adopción de una medida extrema, que supone la cesión de una parte importante de la soberanía al resignar la política monetaria a favor de las autoridades de los Estados Unidos, es adoptada, no como resultado de un análisis comprensivo de la situación económica del país, sino sobre la base de la necesidad de apoyos coyunturales de un Gobierno a punto de derrumbarse.

La supeditación de la política externa a las necesidades de política interna encuentra su más alta expresión en la decisión de Jamil Mahuad de conceder a las fuerzas armadas de los Estados Unidos facilidades permanentes en la Base de Manta.¹⁴ Recordemos que en 1986, precisamente el partido Democracia Popular, al que pertenece Mahuad, fue el que presentó la moción en el Congreso Nacional, para solicitar el inmediato retiro de las tropas de los Estados Unidos que se encontraban en una misión temporal en territorio ecuatoriano.

El concepto de soberanía fue defendido entonces con entereza por el bloque legislativo demócratacristiano, del que era miembro el diputado Mahuad, con el argumento de que la presencia de tropas extranjeras es incompatible con su preservación. Aquellas convicciones son sacrificadas ante el cálculo político de que, frente a la inestabilidad interna existente, es necesario para el presidente Mahuad consolidar el apoyo de los Estados Unidos a su tambaleante gobierno. Bajo la dirección del canciller Benjamín Ortiz se hacen rápidos arreglos, a espaldas de la opinión pública, con el diputado Heinz Moeller, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, y se logra que el acuerdo entre ambos gobiernos para la utilización de dicha base por elementos militares de los Estados Unidos entre en vigor sin conoci-

miento ni aprobación del Congreso Nacional, llamado, por disposición constitucional, a aprobar los tratados internacionales.

Un nuevo siglo

Luego del derrocamiento de Mahuad, el presidente Gustavo Noboa logra dar cierta estabilidad a la política exterior ecuatoriana retomando su tradicional derrotero e incluyendo en la agenda temas de interés nacional, como el apoyo a los emigrantes ecuatorianos, y un renovado impulso a la naciente iniciativa de consolidar la integración sudamericana.

Si bien la emigración ecuatoriana hacia Estados Unidos y Venezuela se inició en la década de los sesenta, a raíz de la crisis económica de 1998 cobra un inusitado impulso, y en los cinco años siguientes casi dos millones de personas abandonan el país. Noboa es el primer Mandatario que, aunque de modo tímido, incorpora a la agenda internacional del Ecuador la protección de sus emigrantes. Durante su gobierno se suscribió con España un convenio para regular los flujos migratorios, que si bien no ha cumplido los propósitos que lo inspiraron, al menos abrió un nuevo derrotero para un asunto del que nuestra diplomacia se había mantenido ajena. Su visita de Estado a España en 2001 inicia una reactivación de los vínculos con el principal país de destino de los

ecuatorianos en Europa. Por otro lado, ya durante el Diálogo de Presidentes de América Latina y la Unión Europea de 2000 fue uno de los tres presidentes de la región (junto a los de Argentina y Uruguay) que reclamó de los europeos reciprocidad a la generosidad que la región había mostrado en el pasado con las ciudadanos, contribuyendo a que los foros en que participan ambas regiones dejen de ignorar el tema migratorio como uno de los componentes fundamentales de sus relaciones.

El gobierno de Noboa tuvo la sagacidad de entender la trascendencia que para Ecuador revestía la iniciativa del presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, de impulsar la integración sudamericana. Con objeto de dar impulso a ese incipiente proyecto, organizó en Guayaquil, en julio de 2002, la II Cumbre Sudamericana. El agotamiento de la integración subregional andina y la necesidad que tiene Ecuador de asociarse con otros estados para fortalecer su débil poder de negociación individual en el concierto internacional llevan a que el país vea como una interesante opción este novedoso esquema de integración que, desde entonces, ha dado algunos pasos interesantes para consolidar la Comunidad Sudamericana de Naciones y el Iirsa como mecanismos para articular a los estados miembros en torno a infraestructura comunitaria.

La ausencia del presidente Noboa de la Cumbre Presidencial celebrada en Lima en agosto de 2000, que fue convocada por iniciativa del presidente Bush e incluía a los mandatarios de Bolivia, Colombia y Perú, fue interpretada por observadores como una muestra de autonomía frente a los Estados Unidos, y criticada por otros como falta de claridad en las prioridades de la agenda externa. El gobierno informó que al Presidente le resultaba imposible asistir a ese encuentro –cuya convocatoria no fue consultada al Ecuador y se conoció pocos días antes de la cita– por cuanto desde hacía meses se había programado una visita de Estado del Presidente a la República Popular China, la que efectivamente se llevó a cabo en esos días. El canciller concurrió al encuentro de los andinos con Bush en representación de Noboa.

La presidencia del coronel Lucio Gutiérrez supone una nueva oscilación en nuestra política exterior hacia una conducta condicionada por la situación interna y subordinada a prioridades ajenas. La designación de Nina Pacari, destacada dirigente del movimiento indígena, como ministra de Relaciones Exteriores, sin duda marcó un hito en la historia de nuestra diplomacia. El hecho de que una mujer, y además indígena, encabezara la Cancillería y representara dignamente a toda la población no sólo fortaleció la auto-

estima de las mujeres y los pueblos nativos, sino que contribuyó a que todos los ecuatorianos diéramos un importante paso en el reconocimiento de nuestra identidad nacional, acontecimiento de notorio relieve en una de las sociedades más racistas e impermeables de América. En sus escasos seis meses en el Gobierno, Pacari, aunque no supo aprovechar la oportunidad que tenía de impulsar acciones en favor de los sectores políticos a los que se debía, en especial en los temas migratorios y de cooperación internacional, intentó continuar con las posiciones tradicionales de nuestra política exterior. La condena a la intervención armada de los Estados Unidos en Irak; la activa participación como vicepresidenta de la Cumbre de los No Alineados de 2003, y el rechazo al pedido de los Estados Unidos de suscribir un convenio exonerando a su personal de las disposiciones del Convenio de Roma que crea la Corte Penal Internacional, fueron muestras de dicha política que provocaron roces con el coronel.

La salida del movimiento indígena del gobierno de Gutiérrez, y el reemplazo de Pacari por un miembro del círculo íntimo del Presidente, provocó un viraje radical de la acción externa. El alineamiento con las posiciones de los Estados Unidos fue notorio en su visita como Presidente electo a ese país. Gutiérrez se había autocalificado como “el mejor aliado”– y abarcó

todos los campos de la acción diplomática.

En el ámbito multilateral se abandonó la tradicional acción del Ecuador de fortalecer su poder de negociación mediante su asociación en grupos de países en desarrollo, y así Ecuador se retiró a los pocos días de ser creado el Grupo de los 22 en la Organización Mundial de Comercio, cuyo objetivo era la defensa conjunta de la producción agrícola frente a la política proteccionista de los países industrializados¹⁵

Por intereses personales en una votación secundaria en las Naciones Unidas relativa a una elección individual, Ecuador rompió relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui.

De modo igualmente innecesario, se creó una situación incómoda con Brasil cuando, tras haber suscrito un acta presidencial de respaldo a la candidatura de dicho país al Consejo de Seguridad de la ONU, el canciller se desdijo a los pocos días del compromiso durante una visita a la sede de la organización.

En las relaciones bilaterales fue evidente la falta de una agenda propia por parte del Gobierno. No se realizaron gestiones consistentes ni con España ni con Estados Unidos para la protección de los derechos humanos y la mejora de condiciones de vida de los inmigrantes ecuatorianos. Lo más destacado en este tema por los medios de comunicación fue-

ron las expresiones del pintoresco canciller en un foro internacional¹⁶ donde elogió las ventajas de contratar a inmigrantes indocumentados, como los colombianos que trabajaban para su mamá, dijo, que no sólo cobraban menos que los ecuatorianos, sino que le cantaban en la noche. Un aspecto de la política externa del presidente Gutiérrez duramente cuestionado en el país fue la pasividad con la que aceptó el hundimiento de barcos ecuatorianos por parte de buques de guerra de los Estados Unidos. Algunos de esos barcos transportaban emigrantes clandestinos, sobre otros pesaba sospecha de hacerlo o estar incursos en narcotráfico, pero en varios casos se demostró que se trataba simplemente de barcos pesqueros en malas condiciones, y en la mayoría de ellos se documentó que el hundimiento se realizó en aguas territoriales del Ecuador. La más autorizada voz en derecho marítimo del país, el embajador Valencia Rodríguez, ex presidente del Grupo Territorialista en la Conferencia del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, expuso con claridad meridiana la falta de sustento jurídico para estas acciones de la marina de guerra de los Estados Unidos: “no existe norma alguna ni en dicha Convención (Convemar) ni en el derecho consuetudinario, que permita a ningún Estado la persecución, abordaje, captura, peor hundimiento, de un buque que no esté bajo su pabellón nacional, peor aún

si se trata de un buque con pabellón del Estado ribereño. Estas normas se aplican en cualquier zona marítima, incluyendo la alta mar”¹⁷.

La defensa de la soberanía marítima ha sido un tema especialmente sensible en Ecuador por su adhesión a la tesis del mar territorial desde 1952, fecha de adopción de la Declaración de Santiago por los países del Pacífico Sur. (Recordemos que, tanto en la década de los sesenta como en la de los ochenta, la marina ecuatoriana capturó en varias ocasiones a barcos de los Estados Unidos que pescaban sin permiso en aguas del Ecuador). El 31 de agosto de 2005 el Congreso Nacional acordó la censura política del canciller. Los siguientes párrafos aclaran el fundamento de esa censura: “es un hecho irrefutable que las fuerzas navales de Estados Unidos de América han procedido a detener y hundir al menos siete naves de bandera ecuatoriana, la mayoría de las cuales, según la propia documentación oficial norteamericana, navegaban dentro de las 200 millas del mar territorial de nuestro país. Con ello se han consumado no solo graves violaciones de la legislación del país, sino también de principios internacionales vigentes y aceptados en el mundo civilizado.

Es claro que el Gobierno del Ecuador y en especial el Ministro Secretario de Estado de la Cartera de Relaciones Exteriores han permitido conscientemente que fuerzas

militares extranjeras, que inclusive usan nuestra propia base aérea y puerto nacionales, hundan naves de bandera ecuatoriana, afecten a la propiedad de ciudadanos del Ecuador y violen en forma flagrante nuestras leyes. Es también claro que, ante los graves hechos expuestos, el Gobierno del Ecuador y el Ministro de Relaciones Exteriores han permitido que se violen las propias normas de un Convenio que, pese a que es inconstitucional, ilegal y lesivo a nuestra soberanía, han aceptado como vigente; cuando su obligación era suspender de inmediato los efectos de ese documento y tomar medidas para proteger la integridad y la soberanía de la República. Adicionalmente, el Gobierno del Ecuador y en especial el Señor Canciller, no solo han permitido los atropellos claramente descritos, sino que no han dado los pasos necesarios para lograr que se sancione a los culpables de los hundimientos y se indemnice a los propietarios y a las tripulaciones de los barcos hundidos”¹⁸.

La debilidad en la defensa de los intereses nacionales se hizo especialmente notoria en la relación con Colombia. Ese período fue rico en errores diplomáticos, como el impasse surgido entre ambos gobiernos por la denuncia del presidente Uribe de que armamento utilizado por la guerrilla habría sido vendido por militares ecuatorianos, lo que provocó el retiro del embajador

ecuatoriano, quien regresó a Bogotá sin que el presidente Uribe hubiera presentado las excusas solicitadas¹⁹. Todos los gobiernos anteriores habían mantenido de modo consistente, en sus relaciones con Colombia, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. La política de seguridad y defensa llevada hasta ese momento había tenido como objetivo principal el controlar los efectos en territorio ecuatoriano del conflicto colombiano. Gutiérrez realizó, sin éxito, varios intentos por ser considerado como un posible mediador entre las fuerzas insurgentes y el gobierno colombiano, lo que fue ampliamente cuestionado por la opinión pública nacional.

Por otro lado, en un hecho sin precedentes, las fuerzas policiales colombianas realizan un operativo en Quito y capturan en enero de 2004 a Simón Trinidad, dirigente de las Farc, quien es entregado de modo expedito a las fuerzas de seguridad de Colombia. Es preocupante que en casos posteriores se haya entregado miembros de los grupos insurgentes a las autoridades colombianas sin respetar los procedimientos administrativos y los derechos que reconoce la ley a todo extranjero en Ecuador. No se trata de un mero incumplimiento de las formalidades legales, sino de una clara violación de derechos fundamentales.

Para varios analistas, la política reactiva seguida por el coronel

Gutiérrez frente a Colombia supone un abandono de la Política de Defensa aprobada en el *Libro Blanco* de las Fuerzas Armadas, de diciembre de 2002, “la cual ha sido cambiada por otra alineada por el eje Washington- Bogotá”²⁰. Es decir que, a más de las frecuentes críticas a esa política formuladas en los medios de comunicación por varios ex cancilleres, un grupo de diplomáticos ecuatorianos en activo hayan compartido ese análisis con inusual crudeza²¹, llegando a afirmar que en dicho período “la agenda de seguridad del Ecuador ha sido diseñada como una respuesta a los intereses de seguridad nacional y hemisférica de los Estados Unidos(...) socavando las ya debilitadas instituciones democráticas y jurídicas”²². Entre sus recomendaciones se lee:

“no asumir como propias agendas y prioridades vinculadas fundamentalmente con las cruzadas contra el terrorismo y la narcotización”²³, y “prudencia en la aplicación de la diplomacia de guerra promovida por los Estados Unidos”²⁴. Al igual que lo ocurrido durante la presidencia de Mahuad, se considera que varias de las acciones de la política externa fueron condicionadas por el afán del Gobierno de buscar asideros externos a su vulnerabilidad interna, y se llega a sostener que el gobierno del coronel “depende de los Estados Unidos para asegurarse una relativa estabilidad”²⁵.

Al revisar la prensa de este período llama la atención el elevado número de editoriales consagrados a analizar críticamente la acción externa del Gobierno, más allá del regocijo con el que articulistas y caricaturistas celebraron la anacrónica y ridícula decisión de establecer un decimonónico uniforme diplomático. Este creciente interés de los medios de comunicación sobre los temas internacionales, si bien es incentivado por la inusual torpeza con la que conduce la diplomacia del coronel Gutiérrez su segundo canciller, se fundamenta en el impacto cotidiano que tienen en la sociedad ecuatoriana hechos como el conflicto colombiano y la aceleración de la emigración.

El gobierno del presidente Alfredo Palacio, vicepresidente de Gutiérrez posesionado por el Congreso en abril de 2005, se ve avocado a tomar medidas para recuperar la deteriorada imagen de la política externa del Ecuador. Su primer canciller, con más entusiasmo que acierto, hace especial énfasis en recuperar la dignidad de la política exterior, y así replantea la relación con Colombia, cuestionando en especial las aspersiones con glifosato en las zonas fronterizas. Por otro lado, a pocas semanas de posesionado el Gobierno, adopta una posición firme en el tema de los barcos y presenta un reclamo a los Estados Unidos por el hundimiento de un nuevo buque ecuatoriano por

parte de un navío de guerra de ese país.

Luego, el manejo prudente y profesional que imprime a la Cancillería el embajador Francisco Carrión Mena a partir de octubre de 2005, produce inmediatos resultados y Colombia suspende temporalmente las cuestionadas aspersiones de glifosato y acepta que una misión de las Naciones Unidas analice su efecto en las poblaciones de la zona fronteriza. Dicha misión, en su primera visita, establece que hay indicios suficientes de daños a la salud. La acción de Carrión, que él mismo define como “diálogo con firmeza”, es guiada por la defensa de los intereses ecuatorianos con estricto apego al principio de no injerencia en los asuntos internos de Colombia. El restablecimiento del diálogo cordial con su contraparte colombiana no impide la acción firme en defensa de la soberanía ante las violaciones del espacio aéreo y territorial por parte de fuerzas armadas colombianas, que motivan el llamado a consultas al embajador en Bogotá el mes de febrero de 2006. Por otro lado, la opinión pública respaldó el rechazo del canciller al informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado que señala violaciones de dichos derechos en Ecuador. Para Carrión resulta “paradójico” que el Gobierno de ese país juzgue a otros estados cuando está siendo cuestionado por la comunidad internacional por las violaciones a los derechos

humanos realizadas por sus fuerzas de seguridad en la prisión de Guantánamo.

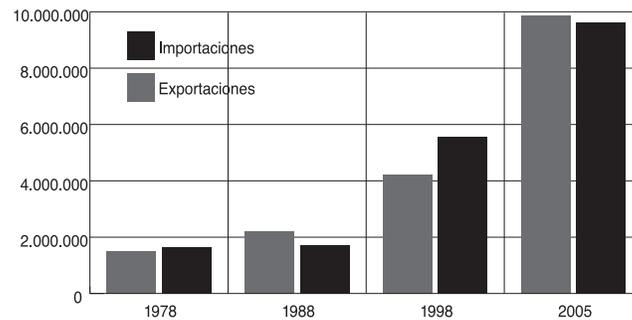
Excede al alcance de este trabajo el análisis de la política exterior de un Gobierno que se encuentra al año de su mandato al momento de escribir estas líneas. Baste señalar como rasgos característicos de su acción la recuperación de una actitud digna ante la potencia hegemónica; el incipiente impulso al tema migratorio en la agenda internacional; la creciente coordinación entre la política exterior y la de defensa; la firme defensa

del territorio nacional frente a incursiones de tropas regulares e irregulares de Colombia; y los esfuerzos desarrollados por mantener un diálogo constructivo con el país vecino en la amplia agenda que comparten ambos países, retomando así la tradicional política de mantenimiento de relaciones de amistad y cooperación con los vecinos, pero salvaguardando los intereses nacionales.

Las relaciones económicas del Ecuador

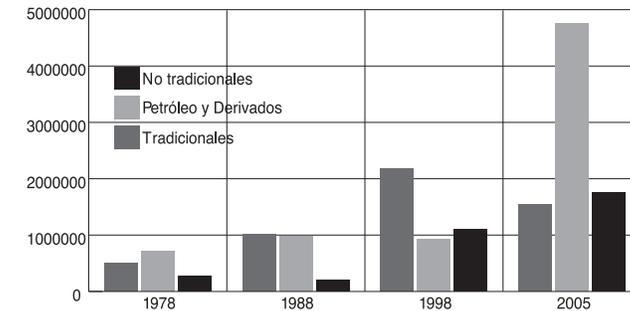
Un componente fundamental

Exportaciones e importaciones del Ecuador
(en miles de dólares)

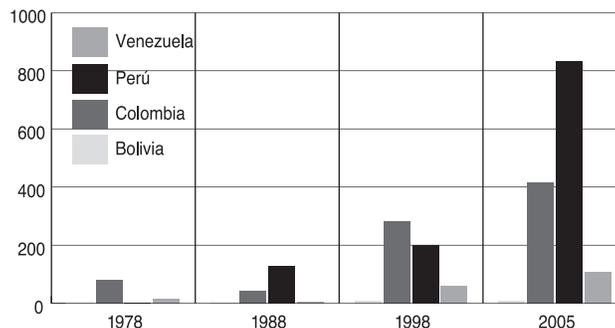


Fuente: Banco Central del Ecuador, elaboración Krupskaya Escobar

Exportaciones ecuatorianas por tipo de producto
(en miles de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador, elaboración Krupskaya Escobar
*Valor FOB en miles de US\$

Exportaciones ecuatorianas a la Comunidad Andina
(en millones de dólares)

Fuente: Banco Central del Ecuador, elaboración Krupskaya Escobar
*Valor FOB en millones de dólares FOB / *Los valores de 2005 van de enero a noviembre

de la política exterior es el desarrollo de las relaciones económicas internacionales, que incluyen el comercio exterior, las inversiones extranjeras, el endeudamiento externo y la cooperación internacional.

A fin de ilustrar el desarrollo de nuestro comercio exterior en el período en estudio hemos elaborado algunos gráficos que registran su situación desde 1978, con intervalos de 10 años, siendo los últimos datos disponibles los relativos a 2005.

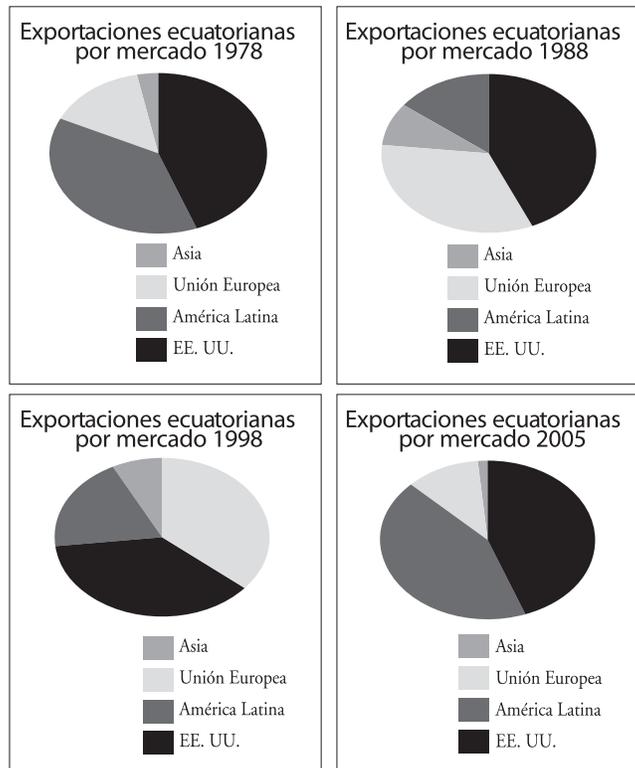
Del análisis de esas cifras apreciamos que existieron tres fases diferenciadas²⁶: la primera de crecimiento (1972-80), la segunda de estancamiento (1981-1989) y la tercera de renovado crecimiento (1990-2005). La primera fase debió su impulso a las exportaciones petroleras. La segunda corresponde a la llamada “década perdida”, que para muchos países de América Latina no sólo supuso estancamiento sino inclusive recesión. En esta fase el camarón fue

el único producto que experimentó un incremento notable. Por último, en la tercera fase apreciamos dos etapas; en la primera (1991-1997) se constatan dos características novedosas: por un lado, las exportaciones no tradicionales por primera vez superan al petróleo, y, por otro, los destinos de estas nuevas exportaciones son Europa y los países andinos, en especial Colombia,²⁷ que pasan a ser los principales compradores de productos industrializados. La crisis financiera de 1998 y la vigencia del sistema de dolarización ponen fin a ese auspicioso panorama, y en la década actual se vuelve a los patrones anteriores de alta dependencia de las exportaciones petroleras y falta de diversificación de productos y destinos de exportación. La acción diplomática ecuatoriana incluye, en el período de análisis, varias acciones tendientes a lograr una mejor inserción de los productos ecuatorianos en los distintos mercados. En

1997 la Cancillería dirige el equipo negociador que logra el ingreso del Ecuador en la Organización Mundial del Comercio (OMC); las negociaciones fueron especialmente difíciles pues Ecuador no había sido miembro del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), organismo antecesor de la OMC, por lo que debió hacer frente simultáneamente a los pedidos de decenas de países que tenían intereses concurrentes con el nuestro en determinados productos.

El ingreso a la OMC posibilitó

la apertura de la economía ecuatoriana mediante la reducción generalizada de aranceles y una mayor transparencia en las normas relativas al comercio exterior. Ecuador aprovechó adecuadamente, entre 2000 y 2005, las oportunidades que le brindaba el sistema de solución de controversias de la OMC para revertir la decisión de la Unión Europea de establecer un mecanismo de licencias previas a la importación de banano, sistema que benefició a los grandes exportadores, y nuestros representantes ante el organismo



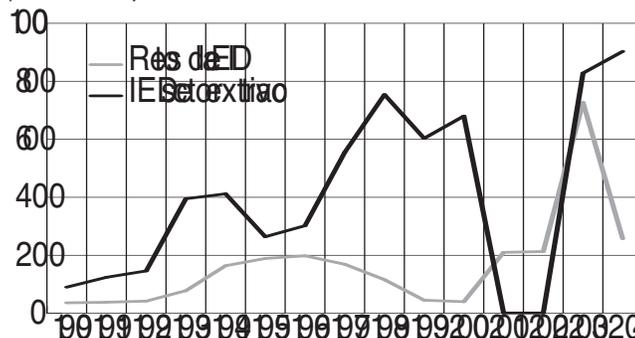
Fuente: Banco Central del Ecuador, elaboración Krupskaya Escobar

Exportaciones ecuatorianas por mercado,
valor FOB en miles de dólares

Año	EE.UU.	América Latina	Unión Europea	Asia
1978	668,60	572,00	222,20	47,90
1988	1.006,20	773,70	202,60	338,00
1998	1.637,20	1.686,00	872,40	344,60
2005*	4.380,30	4.254,90	1.108,00	146,30

*Los valores de 2005 son hasta el mes de noviembre

Inversión extranjera directa
(USD millones)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: F. Falconí. Seminario las Relaciones Ecuador-Estados Unidos. Feb.2006 PLANEX 2020.

continúan bregando para lograr la reducción del elevado arancel impuesto a las importaciones de banano latinoamericano en beneficio de la producción de África-Caribe-Pacífico. Es pertinente destacar que el sistema de solución de controversias de la OMC presenta serias deficiencias para los países en desarrollo, ya que es contraproducente para ellos el aplicar retaliaciones comerciales a estados industrializados aunque la organización les autorice hacerlo para compensar las prácticas atentatorias al libre comer-

cio de las que sean víctimas.

Los treinta y cinco años de pertenencia del Ecuador al Grupo Andino le han permitido incrementar exponencialmente sus exportaciones,²⁸ que hoy sobrepasan los 1.100 millones de dólares. La CAN ha superado a Europa como destino de nuestras exportaciones, y representa el mercado con índice de crecimiento más alto; más importante aún: “todas aquellas actividades productivas ecuatorianas que incluyen valor agregado y, por tanto, niveles de industrialización, han

podido desarrollarse gracias a los mercados de la CAN”²⁹.

Este indudable balance positivo ha llevado a que los gobiernos ecuatorianos a pesar de las reticencias de la administración de Febres Cordero en relación con las normas relativas a la inversión extranjera— hayan respaldado el proceso de integración subregional, siendo relevante el impulso del gobierno de Sixto Durán a las reformas institucionales consagradas en el Protocolo de Trujillo de 1996 que conformó la Comunidad Andina de Naciones. Por otro lado, la celebración de Acuerdos de Paz con Perú en 1998 permitió el notable incremento del comercio con ese país en los años posteriores.

La inexistencia de una zona de libre comercio andina por la ausencia de Perú; la falta de perfeccionamiento de una unión aduanera por la falta de voluntad política para adoptar un arancel externo mínimo común; la inminente firma de Tratados de Libre Comercio de Colombia y Perú, y tal vez Ecuador, con Estados Unidos; y la falta de coordinación de políticas macroeconómicas, son serias deficiencias que ponen en cuestión la posibilidad de que el proceso de integración avance.

Por otro lado, ha sido manifiesta la incapacidad de la CAN para desempeñar un papel activo en las crisis políticas que han afectado a los procesos democráticos de todos sus miembros en los últimos años. La

política exterior común es aún incipiente, y no se percibe voluntad política para desarrollarla en temas de evidente interés para todos los estados miembros, como sería llevar adelante una acción conjunta en defensa de los emigrantes andinos ante los países de destino. Similar falta de avances se registra en los temas educativos y sociales (inexistencia de textos escolares comunes, restricciones a la movilidad laboral y libre circulación de personas, etc). Las graves deficiencias en las áreas económica, política y social de la integración andina siembran dudas sobre la eficacia y el futuro de la CAN. Esta debilidad ha llevado a que la Unión Europea retrase el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación entre ambas regiones.

Por otro lado, el Sistema de Preferencias Andino otorgado por la Unión Europea como mecanismo para evitar el incremento en la producción de drogas en la región andina ha sido escasamente utilizado por los exportadores ecuatorianos, por lo que el comercio con esa región no ha crecido en la medida de las posibilidades existentes, como se aprecia en los gráficos publicados en estas páginas.

Inversión extranjera directa

En la política de diversificar su comercio exterior, la diplomacia ecuatoriana ha adoptado varias medidas para incrementar los vínculos económicos con los países asiáti-

cos. En 1997 Ecuador pasó a formar parte del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBECC, asociación empresarial) y del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PEEC, organismo tripartito: gobiernos, académicos, empresarios). Con objeto de afianzar sus relaciones con varios países asiáticos, Ecuador estableció embajadas en la República Popular China (1981); Corea del Sur (1982); Malasia (1994); Australia (1998); Indonesia (2004) e India (2005).

El Comité Ecuatoriano de la Cuenca del Pacífico, creado en 1987 con sede en Cancillería, promueve un mayor acercamiento a Asia de entidades gubernamentales, empresariales y académicas del Ecuador y realiza el seguimiento para el ingreso del país en el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico en 2007, año en que vence la moratoria para nuevos miembros declarada por ese organismo.

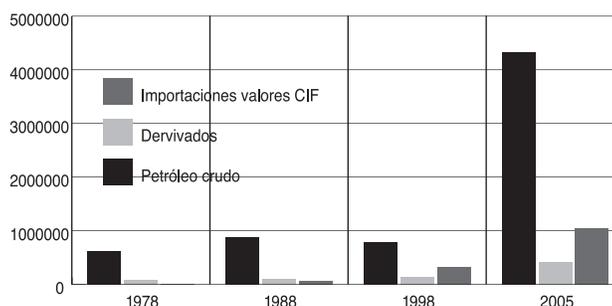
La inversión extranjera directa

(IED) ha sido reducida en el Ecuador y se sitúa en la actualidad en alrededor de 1.200 millones de dólares, de la que un altísimo porcentaje se dirige al sector petrolero. El pequeño tamaño del mercado, el alto costo de los servicios, la mala calidad de la infraestructura, la corrupción y la inestabilidad jurídica son las principales causas para que los empresarios extranjeros tengan un escaso interés en invertir en el país.

La promoción que han realizado en los últimos años las misiones diplomáticas y consulares del Ecuador para atraer inversiones ha debido enfrentar estas limitaciones, a más de la carencia de ambiciosos proyectos del sector privado.

La cooperación internacional ha cobrado una creciente importancia a lo largo del período analizado. En la actualidad, la suma de la cooperación no reembolsable con la reembolsable (créditos) supera los mil millones de dólares. La gestión

Exportaciones ecuatorianas de petróleo y derivados
valor FOB e importación de combustibles y lubricantes (valor CIF)



Fuente: Banco Central del Ecuador

*Valor FOB en miles de US\$; *Los valores de 2005 son provisionales

*Los valores de 2005 son hasta noviembre con valor CIF

Exportación ecuatoriana de petróleo y derivados
 valor FOB, e importación de combustible y lubricantes, valor CIF, en miles de US\$

Año	Petróleo crudo	Derivados	Imp. de combustibles y lubricantes
1978	622.555,00	91.380,00	11.099,00
1988	875.174,00	101.606,00	58.733,00
1998	788.974,00	13.970,00	325.578,00
2005	4.337.937,00	413.363,00	1.046.860,00

* Los valores del 2005 son hasta el mes de noviembre con valor CIF

diplomática ha sido relativamente exitosa en la consecución de fondos no reembolsables de fuentes bilaterales, especialmente en los momentos críticos para el país, como lo indica el hecho de que en 1998, tras el colapso del sistema financiero, se hayan obtenido por ese concepto más de 200 millones de dólares.

La creación del Instituto Nacional de Cooperación Técnica, en 1999, constituyó un avance para el mejor aprovechamiento de ese tipo de cooperación. En cuanto a la cooperación no reembolsable el principal responsable es el Ministerio de Economía y Finanzas.

A pesar de la importancia que para la economía nacional tiene la consecución de estos recursos externos, se identifican las siguientes falencias³⁰: falta de objetivos y prioridades; baja capacidad de ejecución del sector público central y local; baja participación de la sociedad civil; debilidad institucional para administrar la cooperación; y falta de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

La carga que supone el servicio de la deuda externa y el creciente peso de la deuda interna, son un serio obstáculo para el desarrollo económico del país. En los últimos veinte años el monto de la deuda externa ha oscilado entre 120 y 65% del PIB, encontrándose en la actualidad en 80%. Por su parte, la deuda interna ha crecido desde la adopción de la dolarización y supera en la actualidad el 20% del PIB. En promedio, el servicio de la deuda externa ha absorbido 35% del presupuesto del Estado y durante varios años ha sido el doble del gasto social del Estado. Salvo la iniciativa del presidente Osvaldo Hurtado de convocar a la Conferencia Económica Latinoamericana en 1984, no ha existido una acción sostenida externa para hacer frente a este obstáculo. Las exitosas negociaciones diplomáticas llevadas adelante en los últimos años con varios países han permitido que parte importante de la deuda bilateral con aquellos haya sido condonada, o destinada a proyectos de desarrollo social. (Con

Bélgica, en 1992, condonación de 90 millones de francos, conversión de 215 millones de francos; con Suiza, 10 millones de dólares para proyectos, 30 millones de condonación; con Alemania, en 1995, condonación de 9,2 millones de marcos; con Italia, en 2003, canje por 26 millones de dólares; con España, en 2005, canje por 50 millones de euros).

Los esfuerzos diplomáticos desplegados en los últimos veinticinco años para mejorar la inserción económica del Ecuador en el concierto internacional han enfrentado limitaciones que tienen que ver tanto con la inestabilidad política cuanto con la estructura productiva interna. Es evidente la dificultad de la economía ecuatoriana para generar una oferta exportable competitiva de productos no tradicionales con alto valor agregado. Las ventas a los socios andinos han constituido una primera experiencia para los productores—que no ha podido extenderse de modo significativo a otros mercados. La falta de desarrollo tecnológico; las serias deficiencias del sistema educativo en general, y del desarrollo de la ciencia y tecnología en particular; la ausencia de políticas sectoriales que respalden a los sectores

económicos con mayor competitividad potencial internacional —como el turismo y la agroindustria—; el alto costo y mala calidad de servicios básicos (electricidad, telefonía, internet); y la rigidez que impone el modelo de dolarización, han limitado la competitividad de los sectores productivos, que, de modo creciente, reclaman la adopción de una agenda interna que permita al país aprovechar adecuadamente los múltiples recursos naturales existentes.

Por otro lado, la política energética seguida durante los últimos veinte años no ha logrado consolidar una industria petrolera nacional, dándose la paradoja de que, a pesar de los altos precios del petróleo durante los tres últimos años, la mitad de los recursos generados por exportación de crudo son utilizados en la importación de derivados, cuyo monto aumenta anualmente por el excesivo y antieconómico peso de la generación eléctrica con combustibles. De no adoptarse correctivos radicales en la conducción de las políticas energética y petrolera, es posible que en menos de cinco años el Ecuador deje de percibir ingresos netos en concepto de comercio exterior de petróleo y derivados

** "El conflicto limítrofe con el Perú" Ecuador en el mundo. 1830-2006. Edición AFESE y Pablo Cuví, Quito 2006; pp. 188-203
1 La mayoría de autores en *Orfeo en el Infierno*, Adrián Bonilla Editor. FLACSO-Ecuador 2002.

2 Entre otros ver Francisco Carrión Mena, *Política Exterior del Ecuador*, Editorial Universitaria, 1986; y Arturo Lecaro Bustamante, *Política internacional del Ecuador 1809-1984*, Editorial Universitaria, 1985.

3 Sobre este período consultar Carlos Santos Repetto en *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia 1979-2004*, Javier Ponce Leiva Editor. Flacso/ Afece/ Abya-Yala/CEI, 2005, y los Informes a la Nación del MRE.

4 Sobre este período consultar Carlos Alberto Velastegui, en Ponce, J., op. cit. pp. 51-88 y los Informes a la Nación del MRE.

- 5 C.A. Velastegui, op. cit. p. 65.
- 6 Para este período se consultó Leopoldo Robayo, en Ponce J., op.cit., pp. 89 – 111 y los Informes a la Nación del MRE.
- 7 Sobre este tema ver Katalina Barreiro, "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos" en *Orfeo en el Infierno*, Adrián Bonilla Editor, Flacso 2002.
- 8 Ver José Rosenberg, "La creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: estudio de una negociación multi-lateral". Revista Afese N° 40, enero-mayo 2004, pp. 114 –140.
- 9 Sobre ambos gobiernos ver Denys Toscano, "Períodos presidenciales de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón" en J. Ponce, op. cit., pp. 113-137.
- 10 Katalina Barreiro, op. cit. p. 263.
- 11 Pedro Saad, *La caída de Abdalá*, 1997, p. 96, El Conejo, citado por Toscano, op. cit. p. 118.
- 12 Ver Nader Nazimi, "Ecuador: fracaso de las reformas y colapso económico", en *Economía ecuatoriana*, Fander Falconi y Julio Oleas, compiladores, Flacso-Ecuador 2004, pp.171-183.
- 13 Pablo Samaniego, "La política fiscal en dolarización: una reflexión: perder la moneda ha sido peor que perder la virginidad", en Falconi y Oleas, op. cit. pp. 185-203.
- 14 Luis Vayas, "La Base de Manta", en Revista AFESE N° 42, enero-junio 2005.
- 15 Luis Espinosa Salas, "Ecuador y la OMC: Una estrategia de negociación para el siglo XXI", en *Comercio Exterior: alternativas para Ecuador*, Javier Ponce Ed. Flacso/ Afese/ Abya-Yala/CEI, 2005. p. 65.
- 16 Simposio Andino-Hispano, Migraciones y desarrollo, 14 al 17 de febrero 2005.
- 17 Luis Valencia Rodríguez, Conferencia dictada en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 19 de junio 2004.
- 18 Comunicación del Diputado Enrique Ayala Mora al Presidente del Congreso Nacional, octubre 2004.
- 19 Javier Ponce, "Las Relaciones de Ecuador con Colombia", en revista *Comentario Internacional* N° 5, Universidad Andina Simón Bolívar, febrero 2006.
- 20 Hernán Moreano, *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, Flacso/Abya-Yala, 2005, p. 154.
- 21 Ver Javier Ponce, editor, *La Seguridad de Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota*, Ed. Flacso/Afese/Abya-Yala/CEI, 2005.
- 22 Rosa Vásquez, en *La Seguridad de Ecuador...*, p. 193.
- 23 Andrés Montalvo en *La Seguridad de Ecuador...*, p. 120.
- 24 Óscar Izquierdo en *La Seguridad de Ecuador*, p. 147.
- 25 Óscar Izquierdo, *Ibid*, p. 149.
- 26 Esteban Vega, "El cambio estructural en las exportaciones ecuatorianas 1990-1996", en *Competitividad internacional y exportaciones*, Cordes 1998.
- 27 Luis Jácome, "Auge exportador a Colombia", Cordes, op. cit., pp. 66-118.
- 28 Noboa Santiago, "La CAN y el estado actual del proceso de integración", en *Comercio Exterior: alternativas comerciales para Ecuador*, pp. 243-277, Ponce L. Javier, Flacso/ Afese, 2005.
- 29 Albornoz Isabel, "Comercio y Desarrollo en Ecuador: ¿Puede Ecuador optar por la negociación unilateral?", *Ibid*. pp. 279-313.
- 30 Ponce Leiva, Javier: "La cooperación internacional en Ecuador: diagnósticos y propuestas", en *Hacia un modelo alternativo de desarrollo histórico*, R. Quintero y E. Silva Compiladores, Ed. La Tierra 2005.