

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
**-FLACSO-**

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y  
SEGURIDAD EN AMERICA LATINA  
CONVOCATORIA 2010-2011

**TESINA:**

**TOMA DE DECISIONES DEL ECUADOR EN LA**  
**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**  
**(O.E.A).**

CHRISTIAN ESPINOSA ANDRADE

Asesor: MARK ATTILA EDELENY

JULIO 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
**-FLACSO-**

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y  
SEGURIDAD EN AMERICA LATINA  
CONVOCATORIA 2010-2011

**TESINA:**

**TOMA DE DECISIONES DEL ECUADOR EN LA**  
**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**  
**(O.E.A).**

CHRISTIAN ESPINOSA ANDRADE

Asesor: MARK ATILA EDELENY

JULIO 2011

## INDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	4
2.	POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR.....	11
2.1.	Relación entre la Sociedad y la Política Exterior .....	11
2.2.	Participación del Ecuador dentro de la OEA.....	19
3.	CASO A SER ANALIZADO.....	26
3.1.	Crisis Política de Enero del 2000.....	26
3.2.	Actores participantes en la toma de decisión.....	38
3.3.	Percepciones del caso.....	43
4.	APLICACIÓN DEL CASO A LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN.....	48
4.1.	Modelos de Jeanne Hey.....	48
4.2.	Modelos de Graham Allison.....	58
4.3.	Modelos de Margaret Hermann.....	68
5.	CONCLUSIONES.....	78

# **TOMA DE DECISIONES DEL ECUADOR EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (O.E.A).**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En abril de 1948, veinte y un países del Hemisferio adoptaron la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la misma que contiene metas y principios comunes de los Estados que la componen. Sin embargo sus antecedentes se remontan a 1826, cuando por iniciativa de Simón Bolívar se convocó al Congreso de Panamá con la intención de crear una asociación de países del Hemisferio basándose en principios como: la igualdad de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias.

La Carta de Constitución de la OEA señala que su propósito es “ *lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia...*”<sup>1</sup> y entre sus principios se pueden mencionar: la supremacía del Derecho Internacional; el respeto a la soberanía e independencia de los Estados; la buena fe; la solidaridad; la solución pacífica de controversias; la no intervención; la promoción y el respeto de los derechos humanos; y, la cooperación económica, entre otros<sup>2</sup>.

Sin embargo, con el paso de los años, los propósitos y objetivos de la OEA se han ido ampliando, pues hoy en día los temas prioritarios de la Organización varían entre el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la seguridad, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción, el desarme, el libre comercio, la educación, el medio ambiente y la igualdad de género. La OEA tiene que ir a la par de la

---

<sup>1</sup> **CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**, Art.1, versión electrónica, <http://www.oas.org>, 11 de agosto de 2003.

<sup>2</sup> Idem, Art. 3.

evolución de las sociedades y de las necesidades hemisféricas, lo cual exige que deje de ser un foro político eminentemente y se involucre en los problemas comunes de sus países miembros.

Pese a las buenas intenciones que la OEA tuvo desde su creación, durante su historia su accionar ha sido muy criticado, por ejemplo durante el caso de la “guerra de las Malvinas”, donde Estados Unidos apoyó a una potencia extra continental, impidiendo de esta forma, una posición regional conjunta o sino en la falta de capacidad de la OEA para solucionar el conflicto centroamericano, tal como lo señala Olga Pellicer.<sup>3</sup>

Sin embargo, el fin de la “Guerra Fría” provocó el final de la bipolaridad, eliminándose también la preocupación de los Estados Unidos en una posible intromisión del comunismo en el Continente, produciéndose de esta forma que esta potencia mundial otorgue mayor atención al resto de países de la región, viéndose fortalecida de ello la OEA. De igual manera, la nueva coyuntura mundial y la solución de conflictos en el mundo por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, provocaron un resurgimiento del multilateralismo, lo cual también ha beneficiado a la Organización hemisférica.<sup>4</sup>

Así mismo, cabe señalar que anteriormente se había producido el ingreso de los países caribeños a la Organización, con lo cual aumentó el número de Estados Miembros, de 25 a 35 (incluyendo a Cuba) y, posteriormente, también ingresó Canadá, lo cual generó que por un lado, en la OEA exista una mayor sensación de equilibrio, lo cual favorece al resto de países miembros y por otro lado ...“*La influencia canadiense dio un nuevo matiz a la vida de la OEA, al venir acompañada del papel que han adquirido las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la política exterior de ese país*”<sup>5</sup>. De igual manera, hay que mencionar que las distintas Cumbres de las Américas, han contribuido al resurgimiento de la OEA, ya que a través de estas, la Organización ha incluido entre sus propósitos los temas de actualidad.

---

<sup>3</sup> Pellicer, Olga, (1998), **LA OEA HACIA EL SIGLO XXI**, Instituto Matías Romero, México, primera edición.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

Entre las nuevas tendencias de la OEA se puede mencionar a la liberación económica, como parte del objetivo de desarrollo económico regional, a través de una ampliación de las economías, el incremento de financiamiento e inversiones y el apoyo a la integración regional, pues la OEA se ha propuesto promover la cooperación entre los Estados Miembros para alcanzar el desarrollo integral.

Asimismo, se destaca el interés de la Organización hemisférica en la lucha contra el narcotráfico; en esta línea se creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que busca reducir la demanda, uso, producción y tráfico ilícito de drogas, promoviendo el intercambio de información entre los países del Continente y la asistencia mutua por considerarlo un problema transnacional.

Por otra parte, también se debe mencionar a la defensa de los Derechos Humanos como uno de los temas prioritarios de la OEA. Con esta finalidad se instauró la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyas funciones consisten desde la difusión de los derechos fundamentales hasta la capacidad de recomendar a los gobiernos un comportamiento específico. Esta Comisión ha tenido una destacada labor en el procesamiento de denuncias individuales, así como de violaciones masivas de derechos humanos. Comparte responsabilidades con la (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, a diferencia de la primera, está conformada solamente por los Estados que así lo deseen.

Sin restar importancia a los temas mencionados como prioritarios dentro de la OEA, es necesario destacar dentro de todos ellos a la “Democracia” pues, desde su creación, la Organización tenía como propósito velar por los valores democráticos, incluso su Carta de constitución señala que la OEA está llamada a “..promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”<sup>6</sup> y que “la democracia

---

<sup>6</sup> **CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**, Art. 2, literal b, Op, cit.

*representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*".<sup>7</sup>

En la actualidad y, principalmente luego de la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en el año de 1991, se le ha dado un gran impulso al fomento y consolidación de la democracia. Incluso este tema se ha convertido en la única forma de gobierno de la región, su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento pasaron a ser prioridades de los Estados Miembros. La Resolución 1080 de la OEA establece que el Secretario General podrá convocar al Consejo Permanente en el caso de que se produzca una interrupción del proceso político democrático en el Continente, y por otro lado, "*...el ámbito de acción de la OEA cambia sustancialmente al entrar en vigencia, en septiembre de 1997, el llamado Protocolo de Washington*"<sup>8</sup>, pues allí se introdujo un nuevo artículo a la Carta que establece la suspensión de un Estado Miembro cuando un gobierno democrático sea derrocado por la fuerza.

Finalmente, es importante también mencionar a la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, que establece la posibilidad de suspensión de un Estado Miembro por ruptura del orden democrático<sup>9</sup> y a la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), creada en 1990 y cuya finalidad es precisamente, promover la democracia a través de apoyo técnico para la celebración de elecciones; capacitación para el mejor funcionamiento de los poderes judiciales y legislativos; y, educación cívica.

Cabe mencionar que la defensa de la democracia en la región tuvo su apogeo en septiembre de 1991, cuando los países miembros resolvieron apoyar al Gobierno de Haití que había sido víctima de un golpe de Estado, con la intención de que regrese al poder el Presidente Aristede, recomendando a los países miembros que suspendan sus vínculos

---

<sup>7</sup> **CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**, Op, cit, preámbulo.

<sup>8</sup> Montalvo, Andrés, **EL DERECHO A LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: EL CASO ECUATORIANO**, en: **AFESE 2002**, número 38, Ministerio de Relaciones Ext., Quito, pág: 29.

<sup>9</sup> **CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA**, Art. 19, versión electrónica, <http://www.oas.org>, 11 de agosto de 2003.

económicos, financieros y comerciales con ese país para forzar el retorno a la democracia, logrando incluso que el problema de Haití forme parte de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde se autorizaría el uso de la fuerza para el restablecimiento de la democracia en este país caribeño.

Se le ha dado énfasis en esta introducción al tema de la democracia, en vista de que el Ecuador, al igual que la mayoría de países Miembros, ha tenido varias interrupciones ilegales de gobiernos electos democráticamente, la falta de Gobernabilidad ha sido un elemento común que se repite a lo largo de la historia de nuestro país, desde el nacimiento de la República en 1830. El país inició su vida política con un poder geográficamente dividido entre regiones prácticamente incomunicadas entre sí y con intereses económicos y sociales antagónicos, lo cual generó un significativo regionalismo y fuertes confrontaciones políticas que incluso en varias ocasiones pusieron al Estado al borde de su desintegración y extinción.

Nuestros primeros líderes eran militares y extranjeros poco preparados o civiles propietarios de grandes extensiones de tierras con ciertas aptitudes políticas, cuyo poder estaba sobre la Constitución y la ley. Este caudillismo hace que se destaque la “personalidad” dentro de la política, dando más importancia a la persona como tal que la doctrina política que le respalda. En 173 años de vida republicana el Ecuador ha tenido 19 Constituciones, 113 gobernantes, entre conservadores, liberales, militares, civilistas (marcistas), progresistas y populistas; hemos pasado de presidentes serranos a costeños y viceversa, siendo una constante de muchos de ellos no terminar su mandato correspondiente, debido a “golpes de Estado” de sus contrincantes políticos que les obligaron a dejar el poder.

Todos estos años de vivir en “democracia” no han sido suficientes para que nuestros gobernantes y la población maduren políticamente, persistiendo la inestabilidad, la ingobernabilidad, la corrupción y la pobreza. Esta situación ha repercutido no solamente en el ámbito interno, sino también en la imagen exterior del país, pues es necesario tomar en cuenta que la política exterior de un país también es un reflejo de la realidad nacional y



por ende, la inestabilidad política interna también repercute en la falta de políticas externas institucionalizadas que vayan en el beneficio común de todos los ecuatorianos. *“No es posible imaginar una política externa divorciada de la realidad interna, de la historia y las características propias de su pueblo, de sus aspiraciones y necesidades, de sus logros y frustraciones”*<sup>10</sup>.

En tal virtud, considero importante estudiar si en la actualidad el Ecuador ha logrado tener políticas estructuradas de toma de decisiones en su política exterior, limitándose esta investigación al ámbito de la OEA. Dentro de la misma, se analizará como influye la sociedad en la política exterior, es decir cual es la participación de los partidos políticos, los medios de comunicación y de la sociedad civil en las políticas de Estado, si existen grupos de presión o no para que el Estado adopte determinadas posiciones a nivel internacional.

De igual manera, se estudiará cual es la participación del Ecuador dentro de los principales temas de la OEA, donde el país se ha caracterizado por respetar los principios de la Carta de Constitución de la Organización. Asimismo, se indicará cuales son los actores que participan en las tomas de decisión del Ecuador dentro de la OEA. Es importante señalar que la Representación del Ecuador ante la OEA trabaja en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, en la elaboración de las instrucciones que la Representación ejecuta en el seno de la OEA y en las Asambleas Generales de la misma.

A fin de percatarnos de una manera práctica la forma en que el Ecuador toma de decisiones en la OEA y tomando en cuenta la importancia del tema de la Democracia en la región y en el país, se analizará un caso concreto: la crisis política de inicios del año 2000 que vivió el Ecuador, pues, producto de un levantamiento popular por parte del movimiento indígena, trabajadores y militares de mando medio, se derrocó del poder al ex - Presidente Jamil Mahuad, lo cual generó dentro del seno de la OEA profundas preocupaciones,

---

<sup>10</sup> Yopez, Fernando, (2001), **POLITICA INTERNACIONAL DEL ECUADOR EN EL SIGLO XXI**, AFESE, Quito, pág: 48.

creándose intereses contradictorios, específicamente entre la Cancillería, el Representante del Ecuador ante la OEA y ciertos países Miembros defensores de la democracia, situación que pudo haber provocado un desenlace muy distinto al que finalmente ocurrió. Cabe mencionar que, además de publicaciones sobre el tema, para llevar a cabo el análisis del caso mencionado, se tomará en cuenta las vivencias de personas que estuvieron vinculadas a la toma de decisiones de la Representación del Ecuador ante la OEA en este aquellos días.

Finalmente, los modelos de toma de decisión propuestos por Hey, Allison y Hermann, serán relacionados con la forma que el Ecuador lo hizo durante el caso de estudio. De esta manera se espera contribuir con un análisis actualizado que nos permita reflexionar en la necesidad de que el Ecuador tenga una política exterior más institucionalizada, donde se de precedencia a los intereses prioritarios de todos los ecuatorianos y no de un gobierno en particular.

## 2. POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR

### 2.1. Relación entre la Sociedad y la Política Exterior

En vista de que la política exterior de un país está directamente relacionada con todos los aspectos del desenvolvimiento de las sociedades, es decir entre otros, los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales; en la actualidad, los actores de las relaciones internacionales se han multiplicado, pues, el Estado debe representar a los intereses y a las necesidades tanto de los sectores público como privado, así como de la sociedad civil. Además de los Estados, participan activamente en las relaciones internacionales, las Organizaciones no gubernamentales y las empresas multinacionales, lo cual es más evidente aún en un mundo cada vez más globalizado.

En el artículo de Preteorías y teorías sobre política exterior, de James N. Rosenau, el autor manifiesta que actualmente los investigadores señalan que “.....*el comportamiento externo es producto de la combinación de factores múltiples, tanto internos como externos*”<sup>11</sup>, pero Rosenau hace énfasis en que no se indica “*el modo en que los diversos factores se amalgaman bajo distintas circunstancias*”<sup>12</sup>. En la misma obra citada, se señala que la conducta exterior de las sociedades deberían ser analizadas a través de cinco variables: de idiosincrasia, de función, gubernamentales, sociales y sistémicas.<sup>13</sup>

La variable de idiosincrasia, se refiere a los valores, creencias y experiencia de las personas llamadas a tomar las decisiones de un país. La segunda variable, tiene relación con el cargo, la función que ocupan dichos individuos y el hecho de que dicha función moldea la conducta de las personas que las ocupan, es decir que independientemente de que persona sea Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, esta persona tomará las

---

<sup>11</sup> Rosenau, James, PRETEORIAS Y TEORIAS SOBRE POLITICA EXTERIOR, Pág: 207, en: Vásquez, John, (1994), RELACIONES INTERNACIONALES. EL PENSAMIENTO DE LOS CLASICOS, Limusa, Barcelona, Pág.: 207

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

decisiones de la misma manera que lo hiciera otra que ocupara este cargo; la siguiente variable, tiene que ver con la estructura del orden político donde se toman las decisiones, por ejemplo: en democracia, en Estados fuertes institucionalmente o en regímenes cerrados o abiertos; la cuarta variable se relaciona con los aspectos “no gubernamentales de la sociedad”, tales como los valores, el estado de la economía y la unidad de la sociedad, entre otros; finalmente, las variables sistémicas, se relacionan con el orden imperante a nivel internacional, es decir que las variables externas influyen de alguna manera en las decisiones de las autoridades encargadas de hacerlo. Claro está, que según Rosenau, no es necesario especificar el grado de influencia de cada variable.<sup>14</sup>

En resumen, para hacer un diagnóstico de por que el Ecuador toma una u otra decisión a nivel internacional, sería adecuado según Rosenau, hacerlo tomando en cuenta las variables antes mencionadas, lo cual no contradice en absoluto sino que complementa lo señalado en el primer párrafo de este capítulo sobre el criterio de que la política exterior es el reflejo de la realidad interna del país. Sin embargo se debe añadir el hecho de que la política exterior de un país, aparte de reflejar las circunstancias internas, está vinculada con las circunstancias externas o sea con el orden internacional donde el país se debe desenvolver.

En cuanto a las circunstancias internas del Ecuador, el Art. 1 de la Constitución señala que: “*El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico...*”.<sup>15</sup> Como parte de la descripción del Ecuador, no podemos dejar de lado el hecho de que las condiciones de vida de la población han disminuido en los últimos años, hoy en día existen cifras de pobreza preocupantes, en muchas poblaciones de nuestro territorio, en donde no existen ni siquiera servicios básicos como agua potable, luz, alcantarillado, educación, atención médica, menos aún justicia o seguridad social.

---

<sup>14</sup> Rosenau, James, Op, cit.

<sup>15</sup> **CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**, (2002), Editorial Jurídica del Ecuador, Quito.

A ello hay que sumarle graves problemas sociales como, la corrupción, la falta de gobernabilidad, el regionalismo, el desempleo y la injusta distribución de la riqueza. No podemos dejar de mencionar, el peso que tiene la deuda externa en nuestra economía, pues como es de conocimiento general, sus pagos anuales ascienden a alrededor del 60% del PIB.

Esta alarmante situación ha provocado que en las últimas décadas se produzca una galopante emigración del campo a la ciudad, lo cual trae consigo una baja en la producción agrícola y ganadera, por un lado y por otro lado, el aumento de los cinturones de pobreza en las ciudades principales, con los graves efectos sociales que ello conlleva. De la misma manera, la situación socio-económica del país, ha obligado en los últimos años a que cientos de miles de ecuatorianos emigren hacia Estados Unidos y Europa en condiciones precarias, con el fin de buscar mejores condiciones de vida, generándose verdaderas crisis sociales en el resto de la familia que se queda en el Ecuador, pues sus hijos se sienten abandonados, se destruyen los hogares, aumentan los suicidios, la drogadicción, las violaciones intrafamiliares y la violencia. Pero hay que recordar igualmente, que esa misma emigración ha generado que sus remesas enviadas se conviertan en la segunda fuente de ingresos del país, luego de las exportaciones petroleras.

Por otra parte, como consecuencia del fenómeno de El Niño, la caída de los precios del petróleo, el creciente déficit fiscal, las crisis financiera y bancaria, la inflación y la depreciación del Sucre, en enero del año 2000 el Gobierno de Jamil Mahuad tomó la determinación de dolarizar la economía ecuatoriana, lo cual trae consigo aspectos positivos y negativos, que no son objeto de esta investigación, pero en todo caso el Ecuador dejó de tener una moneda nacional, eliminando de esta manera, la posibilidad de usar políticas monetarias.

Finalmente, para describir al Ecuador, se puede tomar en cuenta nuevamente a Rosenau, quien relaciona las cinco variables descritas anteriormente en función de distinciones del tamaño físico de los países, estado de sus economías y el tipo de sistema

político;<sup>16</sup> por lo tanto, se puede colegir que el Ecuador es un país pequeño, con una economía subdesarrollada, un sistema político cerrado o excluyente, de idiosincrasia sistémica y de funciones sociales gubernamentales.

De acuerdo con Rosenau, ello significaría que: por tener el país un tamaño pequeño, no cuenta con muchos recursos y por lo tanto depende en mayor grado del sistema internacional; el factor de la idiosincrasia es más influyente debido al estado de su economía, en la cual existe un menor número de restricciones; al tener un sistema político cerrado, tiene menor influencia la variable social y mayor necesidad de atender demandas gubernamentales, las cuales tienen más fuerza que las de índole social.

Una vez hecha una descripción general de la situación interna del país, y tomando en cuenta a los nuevos actores de las relaciones internacionales, se analizará si existe o no presión de ciertos actores de la sociedad civil para las decisiones de política exterior en general y de manera particular en las decisiones que el Ecuador adopta dentro de la OEA.

- *Medios de Comunicación .-*

Sin lugar a equivocarme, puedo señalar que los medios de comunicación influyen directamente en la opinión pública, por ende, todo lo que es por estos recogido es debatido por la población, el enfoque que los medios de comunicación otorgan a las diferentes problemáticas es el percibido por la sociedad, a quien le toca únicamente procesar el mensaje desde su propio nivel ético y cultural. Por ello, “*la información y la comunicación pasan a ser el punto de regulación del funcionamiento del poder*”<sup>17</sup>, sin embargo, otra interesante característica de los medios de comunicación a nivel nacional es que estos son producto de un mercado monopolio comercial, especialmente la televisión; mientras que en la prensa escrita, hay que destacar el hecho de la inexistencia de periódicos

---

<sup>16</sup> Rosenau, James, Op, cit.

<sup>17</sup> Vázquez, Lola y Saltos, Napoleón, (2001), **ECUADOR: SU REALIDAD**, Fundación José Peralta, Novena Edición, Quito, Pág.: 281.

de carácter nacional, por lo cual producen información segmentada y con una visión regional.<sup>18</sup>

De esta manera, la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública, podría generar presión para definir ciertas posiciones que el país adopte a través de su Representación ante la OEA, sobre todo, en temas específicos que la prensa considere conveniente difundirlos y tomar una postura al respecto. Sin embargo, se puede afirmar que sobre la generalidad de temas debatidos en el seno de la Organización, no existe difusión masiva y por lo tanto no hay presión de los medios de comunicación en la postura que adopte la Representación del Ecuador.

#### *Sindicatos.-*

Han sido críticos constantes de la situación política, económica y social que el Ecuador ha vivido luego de su retorno a la vida democrática en 1979. Generalmente, el movimiento sindical en el Ecuador se identifica con ideología de izquierda y por ende critican la influencia de Estados Unidos de América en las decisiones internas y externas que adopta el Ecuador.

El movimiento sindical influye directamente en la vida política del país, incluso con paralizaciones de servicios públicos y huelgas nacionales. Durante el corto gobierno de Mahuad, hubo muchas huelgas, por lo cual se puede decir que los sindicatos influyeron directamente en el movimiento que provocó su derrocamiento y por ende en las sesiones extraordinarias que sobre el tema se llevaron a cabo en la OEA.

- *Movimientos Indígenas.-*

Conforman el grupo social más organizado del país, incluso llegando a constituirse en una organización política que cuenta con relativo peso popular. Las organizaciones

---

<sup>18</sup> Idem.

indígenas conforman un sector social importante que proclama 500 años de resistencia indígena y el derecho a la autonomía étnica.

Por la importancia de los movimientos indígenas, sus proclamas tienen eco en las esferas de decisión política del país, por lo cual se puede decir que influyen en la posición del Ecuador en foros internacionales, recordando el hecho de que la “política exterior es el reflejo de la realidad interna”<sup>19</sup>.

- *Los Partidos Políticos .-*

Los partidos políticos en el Ecuador son de carácter regional, es decir de la preferencia de la población de la Costa o de la Sierra y se destaca también el amplio número de partidos políticos que existen. Sin duda tienen influencia directa en las decisiones políticas que se adoptan en el país; su trascendencia está representada directamente en el Poder Legislativo, donde se generan las leyes y se fiscaliza la acción del Ejecutivo, por lo tanto este último busca una mayoría en el Congreso a fin de gobernar y para ello se trata de tener acuerdos con los partidos políticos más representativos. Pero de igual manera, hay que tomar en cuenta que tanto el Presidente como el Congreso requieren de apoyo popular, lo que se traduce en una constante “pugna de poderes”, generando acusaciones mutuas y el desprestigio de ambos.

Pese a ello, es inevitable no manifestar que los partidos políticos injieren directamente en las decisiones del Gobierno a nivel interno y externo y, así mismo, considero que más peso que los mismos partidos políticos, lo tienen los líderes de estos partidos, ya que el Ecuador tiene una tradición caudillista desde el inicio de su era republicana.

Terminando de esta manera con el análisis de la situación interna, en cuanto al contexto internacional, se puede decir que una vez terminada la Guerra Fría, donde existía una bipolaridad en el mundo, por un lado, el poder de Estados Unidos de América y por

---

<sup>19</sup> Yopez, Fernando, Op, cit.



otro lado la influencia de la ex Unión Soviética, el actual sistema internacional se ha tornado en unipolar, en el cual prevalecen los intereses y el poder económico y militar de los Estados Unidos de América, producto de ello, impone sus modelos de desarrollo, de apertura económica internacional y de la democracia como mejor sistema político para alcanzar el desarrollo. Esta situación incluso está reflejada en el seno de la Organización de Estados Americanos, ya que su agenda concuerda plenamente con los objetivos norteamericanos.

El poder del país hegemónico se lo puede apreciar más claramente luego de un año del ataque terrorista recibido el 11 de Septiembre del año 2001, ya que a partir de esa fecha, Estados Unidos cambió sustancialmente su política exterior, llamada según el John J. Mearsheimer “Realismo Ofensivo”<sup>20</sup>, la que consiste en una doctrina preventiva, una reacción anticipada, mediante la cual, Estados Unidos interviene en los países que eventualmente podrían convertirse en amenaza o en donde se cobijan a terroristas, pasando incluso sobre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, Estados Unidos requiere negociar con otros poderes económicos, como la Unión Europea y China y, tener la aceptación de los actores no estatales. Adicionalmente a lo señalado, hay que añadir el hecho de que los Estados Unidos es el principal socio comercial del Ecuador, pues la mayor cantidad de nuestras exportaciones van hacia ese país y la mayoría de nuestras importaciones provienen de allí.

En tal virtud, no se puede señalar que la política exterior del Ecuador puede prescindir de los Estados Unidos, pero si se pueden tener buenas relaciones sin la necesidad de llegar a ser incondicionales o “borregos” de este país, pues primeramente debemos defender nuestros intereses con habilidad y dignidad.

Justamente por el poco peso que tiene el Ecuador en el Orden Mundial, solemos hacer énfasis en el Derecho Internacional para que se respeten nuestros intereses, pues esa es nuestra mejor arma a nivel exterior. Por ello, el Ecuador ha sido un activo participante

---

<sup>20</sup> AMERICAN DIPLOMACY, en: [www.unc.edu/depts/diplomat/archives](http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives), 11 de septiembre de 2003.

dentro de los Organismos Internacionales, sin que la OEA haya sido la excepción, donde hemos defendido la aplicación de los principios que la sustentan.

## 2.2. Participación del Ecuador dentro de la OEA

El Ecuador estima que la OEA es el foro político hemisférico por excelencia, habiendo incluso participado en su constitución como uno de sus miembros fundadores durante la Novena Conferencia Interamericana de Bogotá, en 1948. Cabe indicar que durante todos estos años, el país le ha brindado mucha importancia a su participación dentro de esta Organización y más aún en un mundo globalizado, por considerar fundamental promover la política regional para robustecerse a nivel internacional.

Para iniciar es necesario recordar que el ecuatoriano Galo Plaza Lasso, llegó a ocupar la Secretaría General de la OEA desde 1968 hasta 1978, habiendo tenido una destacada gestión, reconocida por parte del resto de Estados Miembros. De igual manera, otros ecuatorianos como por ejemplo Hernán Salgado Pesantes y Julio Prado Vallejo, han sido elegidos para desempeñar puestos trascendentales dentro de la Organización, lo cual será detallado más adelante.

Así mismo, hay que resaltar el hecho de que durante todos los años de permanencia del Ecuador en la OEA, los esfuerzos del país se han encaminado en promover los propósitos y principios constitutivos de la misma.<sup>21</sup> En los últimos años, la Agenda de la OEA, se ha ampliado considerablemente, abarcando diversos temas, que han emanado de las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno del Hemisferio, pretendiendo la consolidación de la democracia, el desarrollo social y económico del Hemisferio; sin embargo, se puede decir que entre temas tradicionales y actuales, que ocupan el interés primordial de los Estados Miembros de la OEA, son los siguientes:

- Seguridad Humana en las Américas:

El Ecuador considera que la defensa de la democracia y su fortalecimiento, la protección y promoción de los derechos humanos y, la profundización de la seguridad económica y jurídica de los individuos, constituyen los pilares básicos en los cuales debe

---

<sup>21</sup> CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, artículos 1 y 5, Op, cit.

sustentarse la seguridad humana. El Ecuador basa su política de seguridad hemisférica en las Declaraciones de Santiago y de San Salvador y lo dispuesto por las Resoluciones sobre la materia que establecen los lineamientos a seguir por los países americanos.<sup>22</sup> De igual manera existe apoyo a la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica que se encarga del control de armamento convencional y la transparencia en su adquisición.

*“El Ecuador también condena los actos de terrorismo, sin importar su origen y motivación, como los suscitados el 11 de septiembre de 2001 y censura todos los crímenes de ese tipo, sea cual fuese su forma y manifestación”.*<sup>23</sup> El país considera que este tipo de delitos traspasan las fronteras de los países, siendo inevitable contar con la cooperación de todos los Estados, por ello se respaldan todas las resoluciones sobre la lucha contra el terrorismo adoptadas en el ámbito de la OEA, como por ejemplo la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo.

- Democracia:

Como se lo indicó en la introducción de este estudio, la democracia es uno de los propósitos básicos de la OEA para promover el desarrollo social. En este sentido, el Ecuador apoya la consolidación de la democracia representativa, estimula el pluralismo político y la participación de organizaciones civiles en la vida institucional del país.<sup>24</sup> Sin embargo, el Ecuador, respetuoso de los principios de la Organización, es partidario del respeto a los principios de libre determinación y de no intervención, los cuales no son opuestos con el fortalecimiento de la democracia.

Por otro lado, el Ecuador considera que la pobreza y la falta de participación de la sociedad ponen a prueba las democracias en el mundo en desarrollo. Se asume que la OEA debe tomar en cuenta conceptos y criterios económicos-sociales de los países Miembros, a

---

<sup>22</sup> **EL ECUADOR EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,** [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec), 1 de septiembre de 2003.

<sup>23</sup> **INFORME A LA NACION 2002,** Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

<sup>24</sup> **EL ECUADOR EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,** Op.cit.

fin de que exista una verdadera consolidación de la democracia en el continente. Al respecto, el tratadista José Bruzual, sostiene que *“Si bien el desenvolvimiento democrático ha constituido un anhelo de los pueblos y de gran parte de su dirigencia política, su puesta en práctica ha tropezado con diversos y variados obstáculos. Estos obstáculos se han situado tanto a nivel interno como internacional. A nivel interno, es evidente que las dificultades para generar un adecuado crecimiento económico, que permita la satisfacción de necesidades colectivas.....”*<sup>25</sup>.

Sin embargo, a fin de fortalecer la democracia, el Ecuador apoya las iniciativas de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que colabora técnicamente con las instituciones nacionales y de la sociedad civil para reforzar la gobernabilidad y la modernización de los sistemas electorales, proyectos de los cuales también se ha beneficiado el país. De igual manera, es meritorio mencionar que el Ecuador participó activamente en las reuniones que aprobaron la Carta Democrática Interamericana, que constituye un hito en el fortalecimiento de la democracia representativa,<sup>26</sup> demostrando de esta manera la predisposición por institucionalizarla en el país y en la región.

- Anticorrupción:

Al respecto, el principal instrumento jurídico del Hemisferio es la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual el Ecuador es uno de los Estados que ya la han ratificado.<sup>27</sup> Asimismo y como es de conocimiento público, hay que enfatizar el hecho de que la sociedad civil y el gobierno se encuentran encaminados de manera decidida en la lucha contra la corrupción, incluso, en los últimos años se han producido importantes avances en las reformas legales constitucionales, como por ejemplo, con la creación de la Comisión Cívica Contra la Corrupción, que en representación de la ciudadanía promueve la eliminación de este flagelo, que amenaza el desarrollo económico y social del país.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Bruzual, José, (1992), **LA OEA PRESENTE Y FUTURO**, Fundación Biblioteca de Política Exterior, Caracas.

<sup>26</sup> **INFORME A LA NACION 2002**, Op.cit.

<sup>27</sup> **EL ECUADOR EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**, Op, cit.

<sup>28</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Art. 220 y 221, Op, cit.

En este mismo sentido, el Ecuador es uno de los 12 países del Hemisferio que participa en el Proyecto de la OEA y el BID, que tiene como finalidad equiparar la legislación penal nacional con la Convención Interamericana contra la Corrupción.<sup>29</sup>

- Derechos Humanos:

En cuanto a la promoción y respeto de los derechos humanos, el Ecuador mantiene un compromiso prioritario, pues es suscriptor de todos los instrumentos que sobre la materia existen en el Sistema Interamericano. Hay que subrayar que por iniciativa propia, el país ha adoptado medidas cautelares para evitar potenciales daños contra sus ciudadanos, utilizando el procedimiento de solución amistosa establecido en el Pacto de San José.

En la última Constitución de la República, aprobada en agosto de 1998, se realizaron avances significativos en cuanto a la protección de los derechos humanos, tal como lo señala María Elena Moreira, funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su libro *Derechos Humanos en la Nueva Constitución Ecuatoriana: "...el Ecuador, tanto en su ordenamiento jurídico interno, como en su estructura política, ha realizado importantes transformaciones que han incidido en el funcionamiento del Estado y en la protección de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos y de las colectividades del país"*.<sup>30</sup> Es preciso indicar que las principales reformas incluyen garantías constitucionales de los derechos y libertades del individuo y de la colectividad, reformas a la Administración de Justicia y al sistema penal ecuatoriano.

Debido al avance del tema de los Derechos Humanos, entre los distintos Estados Miembros de la OEA han existido posiciones contrapuestas, habiendo participado el Ecuador activamente en el perfeccionamiento del sistema y, precisamente como reconocimiento de la contribución del Ecuador en el fortalecimiento de la defensa de los

---

<sup>29</sup> Nuñez, Marcelo, LAS RELACIONES MULTILATERALES DEL ECUADOR: ONU, OEA, en: **ORFEO EN EL INFIERNO**, (2002), Bonilla Adrian, Editor, FLACSO, Quito.

<sup>30</sup> Moreira, María Elena, (2001), **DERECHOS HUMANOS EN LA NUEVA CONSTITUCION ECUATORIANA**, Ediciones Abya-Ayala, Quito.

Derechos Humanos en el Hemisferio, el Doctor Hernán Salgado Pesantes, fue elegido juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, durante el XXII Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 1991. El Doctor Salgado, fue elegido para un período de seis años, habiendo sido reelecto, para luego ser Vicepresidente por dos períodos seguidos e incluso llegando a ser elegido Presidente de la misma en el XXXVII Período Ordinario de Sesiones, de junio de 1999.<sup>31</sup>

Otro claro ejemplo del reconocimiento que se le otorga al Ecuador por su participación dentro de la Organización en este tema, se manifiesta a través de la elección por un período de cuatro años, del Doctor Julio Prado Vallejo, como Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante el XXIX período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, de junio de 1999.<sup>32</sup>

- Asuntos Económicos:

La duplicación del número de pobres urbanos entre 1980 y 1997 es el hecho decisivo del escenario social de América Latina, sin dejar de lado a la pobreza en las zonas rurales, que casi duplica a la de las zonas urbanas.<sup>33</sup> Ello, sumado al hecho de que la pobreza genera aumento en la desnutrición, en el desempleo y subempleo, la criminalidad, insuficiencia de educación y en la calidad de vida de la población, han forjado que se torne necesario incluir a los problemas económicos entre los temas de discusión dentro de la OEA.

En el Sistema Interamericano, se considera que específicamente a través de la cooperación se pueden canalizar recursos para los más necesitados, por lo cual se creó el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI). En este sentido, el Ecuador considera fundamental aumentar la capacidad de los Estados para planificar y ejecutar la

---

<sup>31</sup> Archivos de la Dirección General de Política Multilateral y Gestión de los Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Vázquez, Lola y Saltos, Napoleón, Op. cit.

cooperación y, al CIDI como el mecanismo que permite el incremento y desarrollo de la misma en el Hemisferio.<sup>34</sup>

Cabe mencionar que el Capítulo VII de la Carta de la OEA está dedicado a los aspectos económicos, quedando establecido el compromiso de procurar la justicia social a fin de alcanzar un desarrollo dinámico y armónico. Por otra parte, los Estados miembros reconocen la existencia de una estrecha interdependencia entre comercio exterior y desarrollo económico, por lo cual, los Estados Miembros deben procurar la reducción de barreras arancelarias, así como aumentar la diversidad de las exportaciones y coordinar para la modernización y expansión de transportes y medios de comunicación, entre otras medidas con este sentido.

- Participación de la Sociedad Civil:

En los últimos años ha tomado relevancia la iniciativa de que se produzca mayor interacción entre la OEA y las organizaciones de la sociedad civil, tanto en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. Esta situación se debe a la democratización que está adquiriendo el Continente, con el apoyo de la OEA y en la cual, el Ecuador también ha tenido una significativa labor.

Asimismo, como un reconocimiento al impulso que el Ecuador le otorgó a los debates para incorporar a la sociedad civil dentro de la Organización, el país a través de su Representante ante la OEA, ocupó la primera Presidencia de la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil en 1999, la misma que tuvo a su cargo, poner reglas claras para su intervención dentro de la Organización<sup>35</sup>.

Finalmente, quisiera insistir en el hecho de que el Ecuador siempre ha buscado el fortalecimiento de la OEA, teniendo una significativa participación en la misma, ya que al

---

<sup>34</sup> **EL ECUADOR EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**, Op.cit.

<sup>35</sup> Actualmente, la Comisión para la Participación de la Sociedad Civil ha sido fusionada por la Comisión Especial de Gestión de Cumbres de la OEA.



ser un Organismo eminentemente democrático que resuelve sus decisiones con la mayoría simple de votos de los Estados Miembros, es decir que el voto de cualquier país pequeño, como algún país caribeño, tiene el mismo valor que el de países grandes como Estados Unidos o Brasil. Esta situación genera una oportunidad significativa para que se escuche la voz y se respeten los derechos y aspiraciones de todos los países del Hemisferio.

### **3. CASO A SER ANALIZADO**

#### **3.1. Crisis Política de Enero del 2000**

##### ANTECEDENTES:

El 10 de agosto de 1998 se posesionó como Presidente de la República del Ecuador el candidato de la Democracia Popular, Dr. Jamil Mahuad, quien en septiembre del mismo año, decretó el primer “paquete de medidas” con la finalidad de controlar el déficit fiscal: alzó 510% del cilindro de gas, 39% del galón de diesel y la tarifa eléctrica en 353%.<sup>36</sup> El descontento social produjo la primera huelga nacional que afrontaría este régimen, sin embargo, la popularidad del Presidente, se mantuvo en cifras aceptables debido a la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú, el 26 de octubre de 1998.

El año de 1998 terminó con un desbalance comercial de alrededor de 800 millones de dólares y un déficit en la balanza de pagos por 2 millones de dólares, debido a la crisis asiática, la caída de los precios del petróleo y los efectos del fenómeno de El Niño.<sup>37</sup> Pero la situación del país empeoró aún más con la crisis del sistema financiero, pues, el Gobierno desembolsó gran cantidad de millones de dólares para solventar al Banco de Préstamos y a Filanbanco, creándose posteriormente la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) a fin de brindar un respaldo estatal a los bancos.

En febrero de 1999, el país asume un importante endeudamiento externo a fin de corregir el déficit fiscal, pero en marzo del mismo año quebraría el Banco del Progreso, generándose una desconfianza social generalizada, mayor especulación e inseguridad financiera, por lo cual el Gobierno decretó un “feriado bancario” y posteriormente la incautación de los depósitos bancarios, constituyéndose aquello, en un verdadero detonante social, pues las huelgas de los distintos movimientos sociales crecieron progresivamente en todo el país.

---

<sup>36</sup> Vázquez, Lola y Saltos Napoleón, 2001, Op, cit.

<sup>37</sup> Idem.

En vista de que la crisis económica se profundizó aún más, todos los sectores pidieron la salida del Presidente Mahuad, su popularidad llegó a ser del 5% y la del Congreso del 6%, en enero del 2000.<sup>38</sup> Para esta altura, el Ecuador se había sumido en constantes emisiones inorgánicas de sures y en una inflación prácticamente incontrolada, por lo cual el Gobierno, como una medida extrema decretó la dolarización.

Sin embargo, los movimientos sociales se concentraron y se instalaron parlamentos populares en varias provincias, hasta que el 15 de enero, se produjo un significativo levantamiento, principalmente por parte del movimiento indígena, cuyo requerimiento principal era la destitución de los tres poderes del Estado, habiendo logrado la salida de Jamil Mahuad de la Presidencia de la República.

#### CRONOLOGÍA:

- 15 DE ENERO DEL 2000:

Los trabajadores petroleros iniciaron manifestaciones contra la Refinería La Libertad, sin embargo, la distribución de combustible se cumplió con normalidad, aunque reinaba un ambiente de caos total, pues se esperaba cierres de vías y violentas manifestaciones. Por su parte, los miembros de asociaciones indígenas mantuvieron reuniones para planificar las acciones de un posible bloqueo entre las provincias. Alrededor de 1000 militares y policías evitaron el cierre de la Panamericana, mientras que los ciudadanos se abastecían de productos de primera necesidad.

El movimiento indígena generó la escasez de productos y la especulación de los precios, mientras que el cierre de carreteras y la suspensión del comercio fueron determinados por los gremios y la Coordinación de Movimientos Sociales, uniéndose posteriormente el Frente Unitario de Trabajadores, estudiantes universitarios, profesores,

---

<sup>38</sup> Vázquez, Lola y Saltos Napoleón, Op.cit.

jubilados, federaciones de barrios y organizaciones sindicales. Por su parte, los directores sindicales, Frente Patriótico, CONAIE<sup>39</sup>, jubilados, comerciantes, trabajadores y universitarios organizaban el “Movimiento Popular”.<sup>40</sup>

El 15 de enero, en su informe ante el Congreso Nacional, el Primer Mandatario, aceptó haber cometido errores pero aseguró que emprendería su rectificación para salir de una profunda crisis; la dolarización se volvió en punto central de su estrategia para evitar que la inflación llegue a niveles de hiperinflación, con eventuales aumentos de desempleo y disminución del poder adquisitivo. La dolarización implicaba el cambio de 25.000 sucres por un dólar, los contratos también se cerebrarían en la moneda norteamericana, así como la contabilidad de las operaciones financieras y el pago de los impuestos.

Se programan obras como ampliación de puentes, reconstrucción de vías, nuevo aeropuerto para Quito y pasos laterales. En marzo se ampliará el oleoducto con 60.000 barriles de petróleo por día, sería un oleoducto privado para lo cual se requeriría una inversión de 500 millones de dólares. *“Ha muerto un sistema bancario acostumbrado a hacer y deshacer sin control. Ha muerto un sistema económico obsoleto y nace un sistema que nos ofrece inmensas perspectivas..... nace una propuesta económica que nos conecta al mundo”*.<sup>41</sup>

- 16 DE ENERO DEL 2000:

La detención de algunos dirigentes indígenas causó malestar, pero el Ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, respaldó esa decisión alegando que se provocaron insurgencias en contra de la declaratoria de Estado de Emergencia, que habría decretado el Gobierno. Mientras tanto, la dirigencia de la CONAIE, el Secretario de la Empresa de Petroecuador, el Presidente de la Federación de Campesinos de la Costa, el Presidente de la Federación de Pueblos Quichuas y el Presidente de la Confederación Única de

---

<sup>39</sup> Confederación de Nacionalidades Indígenas.

<sup>40</sup> **EL COMERCIO**, 16 de Enero de 2000, Sección 2, pag A3.

<sup>41</sup> Fragmento del discurso de Jamil Mahuad ante el Congreso, **EL COMERCIO**, 16 de enero del 2000, Sección 2, pag A3.

Nacionalidades Afiliadas al Seguro Social Campesino anunciaron movilizaciones.<sup>42</sup> Cabe mencionar que en un comunicado dirigido a la ONU, OEA y a los Presidentes de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, China, Alemania, Colombia, Venezuela, Bolivia y Perú, la CONAIE solicitó el envío de observadores para impedir una matanza.<sup>43</sup>

Mientras tanto, los trabajadores petroleros buscaban evitar la aprobación del Proyecto de Reforma a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Gestión Compartida para lo cual cerraron El Beaterio y otras distribuidoras de combustible; para garantizar la distribución y venta de combustible, los centros de despacho permanecían militarizados, “...miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están distribuidos en todo el país para evitar atentados contra los sitios de abastecimiento de luz, agua, teléfono, combustible..”<sup>44</sup> Por otra parte, las escuelas y colegios fiscales suspendieron las clases a fin de precautar la integridad física de los estudiantes, solo los planteles particulares estaban autorizados a continuar con sus labores habituales.

- 17 DE ENERO DEL 2000:

Los dirigentes del movimiento indígena, amenazaron con invadir Quito, se bloquearon varias carreteras, inclusive la Panamericana, frente a lo cual el Estado aplicó la Ley de Emergencia Nacional deteniendo a los manifestantes; los bloqueos al Beaterio no prosperaron, el transporte y distribución de combustible eran normales.

Mientras tanto, el ejecutivo continuaba ejecutando varias acciones para implantar la dolarización: “El presidente del Congreso, Juan José Pons, el jefe de bloque de la DP, Alejandro Aguayo, y la Comisión Política de ese partido, se sumaron a las negociaciones a las negociaciones para concretar el apoyo legislativo a la denominada Ley Trolebús, que busca normar el esquema de la dolarización...”<sup>45</sup> La Ley de Régimen Monetario Interno se

---

<sup>42</sup> **EL COMERCIO**, 17 de enero del 2000, Sección 1, pág A2.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> **EL COMERCIO**, 17 de enero del 2000, Sección 1, pág A2.

<sup>45</sup> **EL COMERCIO**, 18 de enero del 2000, Sección 1, pág A3.

reformularía para adecuar las funciones del Banco Central a la nueva realidad monetaria. Se anunció que la electrificación, hidrocarburos y minas serían abiertos a la inversión privada; la Ley de Seguridad Social iría hacia la concesión de ciertas áreas y establecería las aportaciones sobre el total de las remuneraciones; la Ley de Desagio aplicaría reprogramaciones y renovaciones de deudas de los sectores con grandes problemas de endeudamiento con mecanismos de reactivación productiva y crédito; la Ley de Control de Inversiones Financieras buscaría evitar la fuga de capitales garantizando la inversión interna por al menos tres meses, entre otras leyes.<sup>46</sup>

- 18 DE ENERO DEL 2000:

En este día, las noticias detallaban la movilización indígena, pues ya a las 04:00 horas, los primeros indígenas de las provincias de Cotopaxi, Imbabura, Bolívar, Chimborazo y Tungurahua arribaron a Quito en pequeños grupos a través de chaquiñanes, el flanco occidental de la Panamericana y por los páramos del Cotopaxi. Los grupos de campesinos, que incluían mujeres y niños, caminaron por los senderos alternos para evitar los controles militares de la ruta en caminatas de 15 a 18 horas; su estrategia había cambiado, ya no querían el cierre de las vías sino que decidieron venir a Quito para exigir al Gobierno que baje los precios de la leche, el azúcar y el pan.<sup>47</sup>

Por su parte, el Ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, reconoció que se trataba de protestas pacíficas, sin embargo, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional se encontraban en vigilia, para evitar que se vaya contra el orden constitucional.<sup>48</sup>

- 19 DE ENERO DEL 2000:

Alrededor de 5.000 indígenas que permanecían en el Ágora de la Casa de la Cultura emprendieron una marcha por las calles de Quito, a la cual se unieron estudiantes

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> **EL COMERCIO**, 19 de enero del 2000, Sección 1, pág A6.

<sup>48</sup> Idem.

universitarios, empleados de Petrocomercial y del Seguro Social. Al frente de la marcha iban las mujeres como símbolo de paz y atrás los dirigentes indígenas con Antonio Vargas, liderándolos.

Según el diario El Comercio, dicha marcha contó con cerca de 10.000 personas, duró aproximadamente tres horas, habiendo sido resguardados por 300 policías, quienes tenían la orden de no permitir el ingreso al centro de Quito. Mientras tanto, en el Ministerio de Defensa, Antonio Vargas y otros 30 dirigentes se reunieron con el Ministro Carlos Mendoza, luego de la cual, Vargas explicó su propuesta de que el Ministerio de Defensa gestione el cambio de los tres poderes del Estado...”*Sin necesidad de sucesiones ni elecciones, queremos una Junta de Gobierno de Salvación Nacional compuesta por un representante militar, uno religioso y algunos civiles*”.<sup>49</sup> Por su parte, el Jefe del Comando Conjunto y Ministro de Defensa, encargado, Carlos Mendoza manifestó que no permitirá que se erija en el poder un movimiento, por fuera de las vías legales y que las Fuerzas Armadas respaldarían al régimen constituido; mientras que el Ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, recordó que el Gobierno había negociado con la CONAIE 330 mil millones de sucres para proyectos de desarrollo, pero que esta Confederación no quiso recibir ese dinero debido a asuntos políticos internos.<sup>50</sup>

- 20 DE ENERO DEL 2000:

Tres cientos jóvenes campesinos con banderas del Ecuador gritaban “Fuera Jamil!!!”<sup>51</sup>; mientras que Antonio Vargas señaló que: “*toca parar Quito sin caer en la violencia, hay que tomarse las calles en grupos y pacíficamente, vamos a sentarnos en las vías de la ciudad para que los transportistas no circulen y tengan más conciencia de la lucha, insisto: nada de violencia, tenemos que matar lentamente al animal que nos está devorando*”.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> **EL COMERCIO**, 20 de enero del 2000, Sección 1, pág: A2.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> **EL COMERCIO**, 21 de enero del 2000, Sección 1, pág: A2.

Los accesos a la Embajada de Estados Unidos, Casa de la Cultura, Congreso, Contraloría y Seguro Social estaban bloqueadas por los indígenas, las bombas lacrimógenas no dispersaron a los manifestantes por mucho tiempo, por lo que algunos funcionarios quedaron presos en sus propias oficinas al no haber alcanzado salir de las mismas. La situación empeoró más, en vista de que los indígenas atrapaban a los transeúntes para obligarlos a pintarse la cara y bailar con ellos; mientras tanto, las Fuerzas Armadas renovaron su juramento y compromiso de garantizar el orden jurídico y la institucionalidad de la democracia en el país.

En este día se produjeron intentos de tomarse por la fuerza el Congreso Nacional, por parte de los “marchistas”, quienes desafiaban a los policías con palos. El diario el Comercio, informó que hasta las 03:00 horas, cuando se cerró la edición del mismo, cerca de un centenar de funcionarios del Congreso, función judicial y la Contraloría no podían salir de sus lugares de trabajo, pues los indígenas se intercambiaban por medio de turnos y no permitían salir a nadie de estas instituciones.

La protesta indígena y de otros sectores sociales, recibieron el apoyo de representantes de instituciones académicas, organismos laborales y otros gremios; el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, la Federación de Profesionales del Ecuador, ingenieros civiles, arquitectos, entre otros, se sumaron al pedido de salida del Presidente Jamil Mahuad.

- 21 DE ENERO DEL 2000:

En esta fecha culminó el levantamiento popular con la destitución del Presidente Jamil Mahuad, asumiendo el mando una autodenominada “Junta de Salvación Nacional” conformada por Antonio Vargas, Presidente de la CONAIE, el Coronel Lucio Gutiérrez, quien sería posteriormente reemplazado por el General Carlos Mendoza, Ministro de Defensa encargado, del gobierno derrocado y Carlos Solórzano, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia.



*“Dos meses después de los primeros contactos, el Coronel Lucio Gutiérrez y Antonio Vargas decidieron que había llegado el día.....Sus razones fueron coincidentes: el culpable de la crisis política era el presidente Jamil Mahuad por deteriorar la economía, entregar recursos a la banca y recibir dinero del ex banquero Fernando Aspiazu”.*<sup>53</sup>

Ese día el Presidente de la República y sus más cercanos colaboradores, con excepción del Vicepresidente Gustavo Noboa, se reunieron a analizar los últimos acontecimientos. Al enterarse de la toma del Congreso por parte de los indígenas el Presidente, solicitó una reunión con los miembros del Alto Mando de las Fuerzas Armadas mientras que Vladimiro Álvarez, lo hizo con la cúpula militar en el Ministerio de Defensa para buscar una solución frente a la crisis política. Los indígenas habían logrado la adhesión de los mandos medios del Ejército cuyos líderes eran el Coronel Lucio Gutiérrez y el Coronel Fausto Cobo.

Por su parte, el Alto Mando Militar *“solicitó al presidente que tome una decisión urgente en el marco del orden constitucional y propenda a preservar la paz interna del país”*<sup>54</sup>, Mahuad se negó a aceptar tal sugerencia y, pese a haber realizado una cadena nacional de radio y televisión, en la cual señaló que contaba con respaldo de la comunidad internacional y que no dejaría su cargo, abandonó Carondelet a las 15:50 horas, denunciando un intento de golpe de Estado por parte de *“golpistas que no tienen ni la preparación académica ni la capacidad para gobernar al país”*.<sup>55</sup>

En el Congreso Nacional, se instauró el Parlamento de los Pueblos del Ecuador, desconociendo a los miembros de los tres poderes del Estado, anunciaron la derroca de Jamil Mahuad y el designó una Junta de Gobierno con plenos poderes para decidir sobre aspectos económicos, políticos, administrativos y morales del país.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> **EL HOY**, 22 de enero del 2000, Sección Blanco y Negro, pág: 5A.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> **EL HOY**, 22 de enero del 2000, Sección Blanco y Negro, pág: 5A

Posteriormente, Carlos Mendoza, ex Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Ministro de Defensa de Mahuad, reemplazó a Lucio Gutiérrez en el Parlamento de los Pueblos del Ecuador y enfatizaron que Vargas, Solórzano y Mendoza tomarían las decisiones conjuntamente y que Gutiérrez asumirá el Ministerio de Gobierno.<sup>57</sup>

Cabe señalar que la Casa Blanca habría advertido sobre las desastrosas consecuencias de un golpe de Estado ya que se afrontaría un aislamiento político y económico que conduciría a una profunda miseria. La OEA se reunió de urgencia a pedido del Embajador ecuatoriano Patricio Vivanco, habiendo el Secretario General, condenado enérgicamente la toma del Congreso por parte de militares e indígenas y reprobando este acto contrario a los principios de la democracia. Asimismo, la Unión Europea llamó al diálogo y a la moderación a fin de encontrar una solución pacífica a la actual situación, dentro del respeto a las instituciones democráticas del país y a la Constitución.<sup>58</sup>

- 22 DE ENERO DEL 2000:

En la Base Aérea, con la posibilidad de ir a una posible dictadura militar, con tristeza de una traición y presionado a firmar su renuncia, Mahuad contestó: “*no les voy a facilitar las cosas, no les voy a permitir que salgan de aquí diciendo que han logrado una apariencia de continuidad democrática para esta payasada*”<sup>59</sup>; posteriormente, comenzaría a analizar la posibilidad de buscar asilo en varias embajadas, abandonando la Base Aérea con destino a la residencia del Embajador de Chile.

Mientras tanto, el triunvirato se presentó ante la prensa como los nuevos gobernantes del país, pero en realidad sus horas estaban contadas. Cabe indicar que dentro de las Fuerzas Armadas había preocupación debido a que se produjo un debilitamiento de su estructura debido a la insubordinación de sus mandos medios, existiendo una evidente falta de información hacia los altos mandos sobre la magnitud del movimiento de coroneles

---

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Idem, pág: 8 A

<sup>59</sup> **EL COMERCIO**, 23 de enero del 2000, La Historia, pág A 6

y su relación con el movimiento indígena.<sup>60</sup> El éxito de un golpe de Estado significaba un desconocimiento de la jerarquía y la división institucional para lo cual las Fuerzas Armadas planificaron la renuncia de Mendoza de la Junta y de esta manera se encuentre una solución<sup>61</sup>. Luego de la renuncia de Mendoza, Lucio Gutiérrez y Celso Andrade fueron capturados por agentes de Inteligencia del Ejército. Según los Generales “*el comportamiento equivocado y repudiable de estos oficiales se debió a la juventud y sentido idealista.*”<sup>62</sup>

Por su parte, Gustavo Noboa, mantuvo su oficina en Guayaquil y estuvo al margen de las declaraciones públicas, sin embargo, firmó el decreto aceptando la sucesión presidencial. Manifestó su malestar con el derrocado Mahuad al no haberle consultado sobre las decisiones trascendentes para el país, mientras que el ex - Presidente hizo un llamado a los ecuatorianos para que respalden a Noboa. Cuando Noboa asumió el poder, entre otras cosas señaló su predisposición para “*luchar contra la corrupción, modernizar el Estado, impulsar la dolarización de la economía y alcanzar justicia social; expropiar los bienes y extraditar a los corruptos, llevar adelante la descentralización del Estado a través de autonomías y a reactivar el aparato productivo*”.<sup>63</sup>

El Congreso Nacional declaró abandonado el cargo de la Presidencia y reconoció a Noboa como nuevo Presidente, quien realizó su juramento al ser electo Vicepresidente, por ende su sucesión debía haber sido automática ya que la Constitución no contempla la posesión ante el Congreso Nacional, sin embargo, se realizó la ceremonia ante los legisladores.

Ante esta situación, los indígenas resultaron los más perjudicados ya que apoyaron a un régimen dictatorial que no se mantuvo. “*La CONAIE tuvo más ojos que estómago; quiso gobernar sin tener ni las bases, ni las alianzas ni los apoyos debidos.*”<sup>64</sup> El anuncio de apoyo al Presidente Noboa por parte de las Fuerzas Armadas causó desesperación e

---

<sup>60</sup> **EL COMERCIO**, 23 de enero del 2000, La Historia, pág A 6

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> **EL COMERCIO**, 23 de enero del 2000, La Sucesión, pág A 8

<sup>64</sup> **EL COMERCIO**, 23 de enero del 2000, La Sucesión, pág A 8

impotencia entre los indígenas que se sentían traicionados por los militares y temían por posibles represalias de la Policía Nacional y del Ejército. De este modo, la normalidad volvió a la mayoría de las ciudades, a pesar de pequeñas marchas indígenas continuaban en algunas provincias demostrando su decepción por el desenlace de los acontecimientos. El abastecimiento de productos se facilitó por la apertura de las carreteras, los precios de los productos de primera necesidad se mantenían pero la actividad comercial era irregular.<sup>65</sup>

- 23, 24 Y 25 DE ENERO DEL 2000:

La prensa indica que el nuevo Gobierno gozaba de respaldo militar y se anunció nuevos Ministros de Estado, mientras que los coroneles que participaron en el golpe de Estado serán juzgados bajo las leyes militares.

Por otro lado, Carlos Mendoza aseguró que el triunvirato fue una estrategia definida por la Cúpula Militar de la Fuerzas Armadas, para evitar enfrentamientos. Sin embargo, el pedido de renuncia a un Presidente es una insurrección y una insubordinación que no se contempla como facultad de un jefe militar.<sup>66</sup> Según el Canciller Benjamín Ortiz, el movimiento indígena no desbordó por la fuerza las seguridades del Palacio Legislativo, sino que los subordinados del General Mendoza le abrieron las puertas y allí se quebró la jerarquía militar y las órdenes superiores.<sup>67</sup>

Por su parte, Antonio Vargas, tres días después del fallido golpe de Estado, declaró en rueda de prensa que los indígenas exigían un cambio profundo en temas como la dolarización, las privatizaciones y el pago de la deuda externa, caso contrario se generará una explosión social que podría terminar en guerra civil.<sup>68</sup>

Finalmente, se anuncia el nombramiento de Hugo Unda frente al Ministerio de Defensa y Heinz Moeller como Canciller. La prensa sostiene que tras la enérgica amenaza

---

<sup>65</sup> **EL COMERCIO**, 25 de enero del 2000, Las Acusaciones, pág: A 2

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Idem.

del aislamiento económico por parte de Estados Unidos, los militares cedieron el poder a un civil. Moeller expresó que como objetivo principal se deberá recuperar el prestigio ante la comunidad internacional, para lo cual “...*Se realizará a un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la Comunidad Andina en Lima, visitará el país el subsecretario de Estado del Departamento de Relaciones Exteriores de los EEUU para mostrar la institucionalidad del Estado ecuatoriano*”.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> EL COMERCIO, 26 de enero de 2003, La Sucesión, pág: A 3.

### 3.2. Actores participantes en la toma de decisión

- El Presidente de la República:

No cabe duda de que es precisamente al Presidente de la República a quien le corresponde dirigir la política exterior, el Art. 171 de la Constitución Política de la República del Ecuador sostiene que: “*Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 12) Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales...*”.<sup>70</sup> En tal virtud, el Presidente de la República debe indicar los lineamientos sobre las posiciones que debe tener el país a nivel internacional y representarlo exteriormente.

En el presente caso de estudio, cabe recordar que debido a la aguda crisis política que soportó el país en enero del 2000, el Presidente de la República se hallaba más preocupado por controlar el orden interno, sin embargo al ser amigo personal de quien era Representante del Ecuador ante la OEA, solía instruirle directamente, como lo habría hecho en un principio de la crisis política.

Así mismo, es necesario indicar que con la salida de Jamil Mahuad se produjo un vacío en la Presidencia de la República, con un intervalo de pocas horas, con un triunvirato en el poder, para que luego el Vicepresidente Gustavo Noboa asuma la Presidencia y por ende la dirección de la política exterior del Ecuador.

- El Ministro de Relaciones Exteriores:

El Ministro de Relaciones Exteriores es el encargado de ejecutar la política exterior del Ecuador, así lo señala la Ley Orgánica del Servicio Exterior en el Art. 1: “*...El Servicio Exterior bajo la inmediata dirección del Ministro Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, ejecuta la política exterior.....Art. 2: ....Como órgano inmediato al Jefe de Estado, corresponde al Ministro Secretario de Estado de Relaciones Exteriores colaborar*

---

<sup>70</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Op, cit.

*directamente con el Jefe de Estado en la formulación de la política internacional y ejecutarla....”*<sup>71</sup>

En la misma Ley se enumeran las funciones del Ministro de Relaciones Exteriores, entre las cuales se puede citar el orientar, dirigir y coordinar el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares,<sup>72</sup> por lo cual queda claro que le corresponde instruir a la representación del Ecuador ante la OEA.

En el caso de análisis, luego de la salida del Presidente de la República también se produjo un vacío en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que la salida del Presidente llevaba implícita la salida del Canciller, Benjamín Ortiz, sin embargo durante su permanencia en el cargo, instruyó al Representante del Ecuador ante la OEA, con quien tenía constante comunicación.

- La Representación del Ecuador ante la OEA:

El Jefe de Misión era el Embajador Patricio Vivanco, amigo personal del Presidente de la República, quien buscaba que se mantenga la democracia en el país y particularmente Jamil Mahuad en la presidencia del Ecuador. En este caso, la función de la Representación del Ecuador ante la OEA fue crucial para que el sentido de las Resoluciones 763 y 764 del Consejo Permanente de la OEA no condenen al Ecuador, sino apoyen al mantenimiento de la democracia en el país, es más, luego de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente, de 21 de enero del 2000, el Secretario General de la OEA habría advertido a la cúpula militar sobre las graves repercusiones que el Ecuador sufriría por violentar la democracia.<sup>73</sup> Además, la Representación ante la OEA es un actor importante ya que se encarga de ejecutar las instrucciones de Cancillería.

---

<sup>71</sup> **LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR**, (2002), Corporación de Estudios y Publicaciones.

<sup>72</sup> Idem, artículo 4.

<sup>73</sup> Discurso pronunciado por el Embajador Patricio Vivanco, durante la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, en: **ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DE 26 DE ENERO DEL 2000**, Archivo de Actas, Departamento de la Organización de Estados Americanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior, incluye a las Representaciones ante organismos internacionales como una misión diplomática<sup>74</sup>, que depende directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad de la que recibe las instrucciones correspondientes. Entre sus funciones están el proteger los intereses nacionales, colaborar con el Ministro de Relaciones Exteriores para el mejor desempeño de sus funciones, velar por la dignidad y prestigio de su Gobierno e informar al Ministerio sobre todos los asuntos internos y externos.<sup>75</sup>

- Los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Se constituyeron en actores principales ante la salida del Presidente de la República y del Canciller, ya que con su salida o con su indisponibilidad por resolver asuntos externos debido a la gran inestabilidad interna, fueron los encargados de tomar decisiones y enviarlas por los conductos regulares a la Representación del Ecuador ante la OEA.

El organigrama actual del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene varios cambios en cuanto a las funciones y denominaciones de las Subsecretarías, sin embargo, en aquellos días las Subsecretarías que tuvieron la responsabilidad directa de analizar la situación interna e impartir instrucciones a nuestros representantes en la OEA, fueron la Subsecretaría General y la Subsecretaría de Organismos Internacionales.

A la Subsecretaría General le corresponde colaborar con el Ministro de Relaciones Exteriores en la preparación y ejecución de la política exterior.<sup>76</sup> Así mismo, entre otras funciones, reemplaza al Ministro en su ausencia, supervigila la organización del Ministerio e instruye a las demás dependencias del Ministerio, el trámite y despacho de los asuntos que les sean encomendados.<sup>77</sup> En tal virtud, al existir ausencia del Ministro de Relaciones Exteriores, fue al Subsecretario General a quien le correspondió asumir la dirección del Ministerio durante la crisis política de inicios del año 2000.

---

<sup>74</sup> Idem, artículo 56.

<sup>75</sup> **LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR**, artículo 59, Op, cit.

<sup>76</sup> Idem, artículo 9.

<sup>77</sup> Idem.



Por su parte, la Subsecretaría de Organismos Multilaterales tiene bajo su responsabilidad al Departamento de la Organización de los Estados Americanos, que es el Departamento encargado de manejar los asuntos relativos a la participación del Ecuador en dicha Organización, en reuniones interamericanas y en el Sistema Interamericano en general.<sup>78</sup> La Subsecretaría de Organismos Internacionales es la encargada de enviar habitualmente las instrucciones para que sean ejecutadas por la Representación ante la OEA y de recibir informes generados de las reuniones mantenidas en Washington para que se defina la posición del Ecuador en los distintos temas a tratarse en el seno de la Organización.

El caso de análisis no fue la excepción, pues la Secretaría General y la Subsecretaría de Organismos Multilaterales fueron las encargadas de instruir constantemente a la Representación del Ecuador ante la OEA sobre que posición tener respecto a la crisis política que vivía el Ecuador.

- Los movimientos sociales:

Producto de una aguda crisis económica y social, los movimientos sociales, conformados principalmente por el sector indígena, los gremios, asociaciones de trabajadores, organizaciones sindicales y estudiantes, que se levantaron en contra del gobierno de Jamil Mahuad, reclamando su salida así como la de los representantes de los otros poderes del Estado. El levantamiento popular creció en volumen así como el ambiente de confrontación armada, siendo apoyados por parte de los mandos medios de las fuerzas armadas y del mando militar, que posteriormente, retiraría el respaldo al Presidente de la República.

Los movimientos sociales tuvieron un papel trascendental en los hechos ocurridos en enero del 2000 y en las decisiones tomadas por los distintos estamentos del Gobierno de Jamil Mahuad en un principio y, posteriormente de Gustavo Noboa, ya que entre otras

---

<sup>78</sup> **LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR**, artículo 16, Op, cit.

cosas, la política exterior es un reflejo de la realidad interna y es precisamente, luego de hacer análisis pormenorizados de la situación interna que se envió instrucciones a nuestra Representación ante la OEA.

- Las Fuerzas Armadas:

Las Fuerzas Armadas, se constituyeron en protagonistas principales de la crisis política que atravesó el Ecuador a inicios del año 2000, pues luego de analizar la caótica situación que vivía el país, quitaron el respaldo al Presidente Jamil Mahuad, habiendo el Ministro de Defensa, encargado, General Carlos Mendoza formado parte del triunvirato, para renunciar a las pocas horas y entregar el poder al Vicepresidente Gustavo Noboa.

De igual manera, cabe destacar el papel importante de los coroneles y demás miembros de los mandos medios del ejército quienes apoyaron al levantamiento popular,<sup>79</sup> evitando un enfrentamiento armado que hubiese sido más dramático para la historia contemporánea del Ecuador.

Tanto las decisiones tomadas por el mando militar así como de sus mandos medios constituyeron hechos fundamentales para obtener el resultado de una sustitución constitucional de la Presidencia de la República y por lo tanto, para las decisiones que se tomaron en Cancillería para instruir de una u otra manera a nuestra Representación ante la OEA, transmitiendo al resto de países miembros de la Organización, los sucesos acaecidos en el país.

---

<sup>79</sup> Saad, Pedro, (2000), LA CAIDA DE MAHUAD, Editorial El Conejo, Quito.

### 3.3. Percepciones del caso

Ante la caótica situación que el Ecuador atravesó en enero del 2000, la Secretaría General de la OEA y el resto de países Miembros, vigilantes de que se mantengan los principios y objetivos de la Organización y, profundamente consternados por los acontecimientos políticos y el posible quebrantamiento de la democracia en el país, convocaron a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente, con la intención de apoyar al Presidente Constitucional Jamil Mahuad y al sostenimiento de la democracia en el país. Mientras tanto en el Ecuador, ya se había instaurado un Triunvirato y posteriormente, el Vicepresidente Gustavo Noboa se posesionaría con el respaldo de las Fuerzas Armadas, como nuevo Presidente del Ecuador.

Frente a esta situación, en la OEA se convocó nuevamente a otra sesión extraordinaria del Consejo Permanente, existiendo posiciones contradictorias entre la Cancillería, el Representante del Ecuador ante la OEA, quien era amigo personal del Presidente Jamil Mahuad y cuya designación en la diplomacia fue parte de la cuota política del gobierno, así como del resto de países miembros de la Organización.

- Resolución 763:

Como se señaló anteriormente, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, luego de enterarse por parte del Representante del Ecuador sobre los acontecimientos acaecidos en el Ecuador, resolvió lo siguiente en la sesión extraordinaria celebrada el 21 de enero del 2000:

*“1. Expresar su pleno y decidido respaldo al gobierno constitucional del Presidente del Ecuador, Jamil Mahuad Witt y a las instituciones del estado de derecho.*

*2. Condenar firmemente este atentado contra el orden democrático legítimamente constituido.*

*3. Manifestar su preocupación por la grave situación política por la que atraviesa el Ecuador y por las serias consecuencias derivadas de cualquier intento de desestabilización del sistema democrático en ese país.*

*4. Instruir al señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos a que mantenga un contacto permanente con el gobierno constitucional del Ecuador y a que informe, a la brevedad posible, al Consejo Permanente sobre la evolución de la situación en ese país.*

*5. Continuar examinando la situación en el Ecuador.”<sup>80</sup>*

Posteriormente, el día 22 de enero del mismo año, el Vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, asumió la Presidencia de la República del Ecuador, produciéndose dentro de la OEA un ambiente de malestar frente a esta sucesión, el Representante del Ecuador, hizo contactos con el resto de miembros de la OEA a fin de gestionar respaldo internacional para Jamil Mahuad, posición que coincidía con la de varios países que querían defender al Gobierno constitucionalmente electo. Sin embargo, los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicaron a la Representación del Ecuador que esta sucesión presidencial era constitucional y que por tanto, había que defenderla ante el Consejo Permanente.

En tal virtud, el 26 de enero del 2000 se llevó a cabo una nueva sesión del Consejo Permanente, en la cual se resolvió lo siguiente:

- Resolución 764:

*“1. Reiterar de manera categórica su rechazo a cualquier acción para quebrantar el orden democrático y constitucional del Ecuador o de cualquier Estado Miembro de la Organización.*

*2. Condenar firmemente los hechos que pusieron en peligro el orden democrático legítimamente constituido en el Ecuador y que condujeron al alejamiento del cargo del Presidente constitucionalmente elegido.*

*3. Reiterar, ante los graves hechos ocurridos en la República del Ecuador, que es responsabilidad constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad defender y preservar el orden democrático y las autoridades constitucionales.*

---

<sup>80</sup> **RESOLUCIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA # 763**, Op, cit.

*4. Respaldo al gobierno del Presidente Gustavo Noboa Bejarano y sus esfuerzos por restablecer la estabilidad institucional, recuperar la gobernabilidad de la Nación, y preservar el estado de derecho.*

*5. Formular un llamamiento a las instituciones del estado de derecho y a todos los sectores políticos, sociales y económicos del Ecuador para que contribuyan, a través del diálogo y la negociación, a fortalecer las instituciones democráticas y a favorecer el desarrollo económico y social del pueblo ecuatoriano.*

*6. Exhortar a las instituciones financieras internacionales a cooperar, con la urgencia que la situación impone, con el gobierno constitucional de la República del Ecuador, en la puesta en práctica de un plan económico que contribuya al desarrollo integral y estabilidad del país.*

*7. Reafirmar su compromiso con la promoción y defensa de los valores y las instituciones democráticas, de acuerdo con los propósitos, principios y normas vigentes en el sistema interamericano y encargar al Secretario General que mantenga informado al Consejo Permanente sobre la presente resolución.”<sup>81</sup>*

Al comparar esta última Resolución con la número 763, se puede percibir la gran preocupación que existía dentro del marco de la OEA por la crisis política que se vivió en el Ecuador en enero del 2000. De igual manera, es digno de análisis el hecho de que en la resolución número 763, en el primer punto se le otorga el respaldo a Jamil Mahuad como Presidente del Ecuador, mientras que, en la resolución número 764, recién en el cuarto punto se lo hace con Gustavo Noboa, lo que nos demuestra que no existía el mismo convencimiento por parte de los países Miembros de que efectivamente se trató de una sustitución constitucional.

Según palabras del Embajador Patricio Vivanco durante la Sesión del Consejo Permanente de la OEA, de 26 de enero del 2000, el Consejo Permanente a través del Secretario General de la OEA, César Gaviria advirtió del aislamiento internacional del cual el Ecuador sería víctima y de sus consecuencias económicas y financieras, en caso de que se quebrante la democracia, lo cual habría disuadido a la cúpula militar y por ello, a las pocas horas de haber culminado la sesión anterior del Consejo Permanente, los oficiales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas resolvieron respetar la Constitución y la institucionalidad

---

<sup>81</sup> **RESOLUCIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA # 764**, Op, cit.

democrática del país.<sup>82</sup> En tal virtud, la OEA influyó de una manera determinante para que el Ecuador haya encontrado una salida democrática ante la grave crisis política atravesada.

Por otra parte, es necesario mencionar que el Doctor Rafael Veitimilla, quien fue Representante alterno del Ecuador ante la OEA entre junio de 1997 y agosto del 2002, señaló que el Embajador Gonzalo Salvador le habría llamado personalmente y le instruyó que se deje sin efecto cualquier convocatoria del Consejo Permanente una vez que se había posicionado el Vicepresidente Gustavo Noboa ante los militares y se había convocado al Congreso para posicionarlo legalmente.<sup>83</sup> En vista de que la sesión extraordinaria ya estaba convocada, la Representación del Ecuador no pudo impedir de que no se realice la misma, sin embargo, hubo un cambio de posición del Representante del Ecuador ante la OEA, que en un principio habría querido que nuevamente se le respalde a Jamil Mahuad como legítimo Presidente del Ecuador, a otra posición de pedir respaldo para la presidencia de Gustavo Noboa, quien habría asumido la Presidencia de la República con respaldo del Congreso Nacional y de las Fuerzas Armadas.<sup>84</sup>

De igual manera, es necesario destacar el hecho de que por una parte, los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como los funcionarios de carrera del Servicio Exterior que se encontraban en dicho momento ejerciendo funciones en la Representación del Ecuador ante la OEA, tenían una posición de expectativa sobre los acontecimientos que se iban produciendo en el Ecuador a fin de adoptar una posición de país, mientras que por otra parte, el Doctor Patricio Vivanco, buscaba defender a como de lugar la Presidencia de su coideario. Ello también se lo puede percibir en la entrevista realizada al Doctor Rafael Veintimilla, quien, ante la pregunta de que si la intención del Doctor Patricio Vivanco era distinta a la del resto de miembros de la Representación ante la OEA, respondió:

---

<sup>82</sup> **ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DE 26 DE ENERO DEL 2000**, Op, cit.

<sup>83</sup> Entrevista realizada al Doctor Rafael Veintimilla, ANEXO # 3.

<sup>84</sup> **ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DE 26 DE ENERO DEL 2000**, Op,cit.

*“... creo que la opinión de la mayoría de los miembros de la misión era que él tenía quizás intenciones distintas, intenciones distintas que además venían un poco favorecidas por el pensamiento de los principales miembros del Consejo Permanente como países como Estados Unidos, Canadá, México, Colombia que de alguna manera influían en ese sentido... Mientras él (refiriéndose a Patricio Vivanco) buscaba de alguna manera que se le mantenga a su Presidente, al Presidente Mahuad, por el otro lado los miembros de carrera de la misión indudablemente veíamos desde otra perspectiva que era la perspectiva de país y de que las cosas habían cambiado, que el país seguía marchando y que había que mirar al frente y no ver atrás...”<sup>85</sup>*

Por lo expuesto, también se puede colegir que varios países de la región tenían intenciones distintas a las que existían en Cancillería, cuya intención quizás fue la de no reconocer a Gustavo Noboa como Presidente del Ecuador, sino de continuar respaldando a Jamil Mahuad como presidente legítimo, situación que cambió debido a las instrucciones enviadas a la Representación ante la OEA, antes de que se realice la sesión del Consejo Permanente, llevada a cabo el 26 de enero del 2000.

---

<sup>85</sup> Entrevista realizada al Doctor Rafael Veintimilla, ANEXO # 3.

## 4. APLICACIÓN DEL CASO A LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN

### 4.1. Modelos de Jeanne Hey

En este segmento se analiza la forma tradicional de toma de decisiones del Ecuador dentro de la OEA y la manera en que la Representación del Ecuador ante dicha Organización, lo hizo durante la crisis política que atravesó el Ecuador en enero del 2000, en relación con el estudio de Jeanne Hey, en su libro “Teorías de Política Exterior Dependientes y El Caso del Ecuador en 1980”<sup>86</sup>, en el cual la autora intenta simplificar la complejidad teórica para identificar las fuerzas más importantes de la dependencia en la política exterior, en lo referente a la toma de decisiones.

En la década de 1980, época en que Jeanne Hey hizo su investigación, percibió que el Ecuador tenía una dependencia muy marcada frente a los Estados Unidos<sup>87</sup>. Personalmente, considero complicado indicar si las actuaciones del Ecuador dentro de la OEA demuestran o no una dependencia hacia los Estados Unidos, sin embargo, es indiscutible, la hegemonía de ese país dentro de la región y por ende las prioridades de su política exterior para el Continente, podrían verse reflejadas dentro de la agenda de la OEA.

En la obra mencionada, la autora indica que la relación estructural entre el centro y la periferia es una base insuficiente para predecir comportamientos de dependencia en la política exterior, por ello se requiere profundizar correlaciones y mirar internamente al proceso y al sistema político de los países dependientes. En este sentido, la autora presenta seis teorías de política exterior: Sumisión, Consenso, Dependencia Contraria, Realismo, Preferencias de Líderes y Política doméstica. Las primeras tres explican la política exterior de los estados dependientes y el resto son teorías generales de política exterior que explican el poder para los países dependientes y, las cuales serán examinadas de manera individual.

---

<sup>86</sup> Jeanne, Hey, (1995), **THEORIES OF DEPENDENT FOREIGN POLICY AND THE CASE OF ECUADOR IN THE 1980s**. Athens, Ohio University Press, Ohio.

<sup>87</sup> Idem, pág: 5



## **A) Sumisión:**

Según esta teoría, los estados tercer mundistas al carecer de recursos económicos y militares, es decir de poder en el sistema global, condescienden con los deseos de fuerzas hegemónicas, ya que de no hacerlo podrían ser sancionados económica y militarmente. Por lo tanto, sus políticas reflejan los intereses de otras fuerzas globales más que los propios nacionales.<sup>88</sup>

La sumisión supone que los países dependientes acogen la política que se adapta a las preferencias del Estado más fuerte, por medio de una amenaza o presión que puede ser implícita y no necesariamente con influencia directa, pues, se manifiesta a través de pronunciamientos públicos, políticas preferenciales y beneficios económicos, entre otros.

Hey manifiesta que la dependencia económica provee a Estados Unidos un formidable poder para determinar la política exterior de los dependientes Latinoamericanos como por ejemplo el Ecuador<sup>89</sup>. Cabe anotar que esta situación, es decir la presión del país hegemónico puede presentarse de manera directa o indirecta y los intereses de Estados Unidos influyen en las decisiones de política internacional de la mayoría de países de la región.

Específicamente en las actuaciones del Ecuador en el ámbito multilateral, en casos como en la lucha contra el terrorismo, seguridad, democracia y derechos humanos, es evidente que existe una dependencia de SUMISION del Ecuador frente a Estados Unidos, por ejemplo, se podría citar lo ocurrido en el 55° Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en abril de 1999, donde el Ecuador no fue consecuente con los discursos que sobre materia de Derechos Humanos en Cuba había pronunciado en el seno de la ONU en los últimos años, al cambiar la tradicional manera de votar al respecto, es decir con la abstención, a un voto en contra de Cuba, habiendo sido el voto ecuatoriano decisivo para condenar a Cuba en esta materia a

---

<sup>88</sup> Jeanne, Hey, Op, cit, pág: 8.

<sup>89</sup> Idem.

través de la resolución L 14 del 15 de abril de 1999.<sup>90</sup> En esta ocasión, el Ecuador con la intención de complacer a Estados Unidos para beneficiarnos de un préstamo por parte del Fondo Monetario Internacional<sup>91</sup> actuó de manera distinta a la tradicional, mostrándose claramente una presión indirecta de Estados Unidos hacia el Ecuador y por ende de SUMISION. Esto se reflejaría en todos los ámbitos en los cuales se relacionan ambos países, como en el seno de la OEA. Hay que recordar que se demuestra el superpoder del Estado hegemón, al utilizar amenazas y recompensas logrando la sumisión de los estados dependientes, pues como lo dice el estudio de Hey, “...es probable que la sumisión emerja bajo condiciones particulares de dependencia sobre asuntos específicos y por ciertos tipos de líderes o regímenes”.<sup>92</sup>

Como preámbulo, cabe mencionar que en las resoluciones 763<sup>93</sup> y 764<sup>94</sup> del Consejo Permanente de la OEA, se percibe la preocupación que existía dentro de esta Organización, por la crisis política que se vivió en el Ecuador en enero del 2000. De igual manera, es digno de análisis el hecho de que en el primer punto de la resolución número 763, se le otorga el respaldo a Jamil Mahuad como Presidente del Ecuador, mientras que, en la resolución número 764, recién en el cuarto punto respalda a Gustavo Noboa, lo que nos demuestra que no existía el mismo convencimiento.

En el caso de análisis, considero que la decisión del Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Representación del Ecuador ante la OEA, de sustentar la vigencia del Gobierno Constitucional de Jamil Mahuad ante el Consejo Permanente de la OEA y luego, sostener la legalidad de la sustitución presidencial de Gustavo Noboa, no encaja directamente dentro del Modelo de SUMISIÓN, ya que el Ecuador defendió sus propios intereses y no los de otro país más poderoso, al mantener el criterio de que se trató de una sustitución presidencial constitucional, pues más bien los

---

<sup>90</sup> Página Oficial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, versión electrónica: [www.unhcr.ch/huridocda](http://www.unhcr.ch/huridocda), 22 de noviembre de 2003.

<sup>91</sup> LA ENCRUCIJADA ECONÓMICA en: **EL COMERCIO**, 14 de marzo de 1999, Sección Principal.

<sup>92</sup> Jeanne, Hey. Op, cit, pág: 10

<sup>93</sup> **RESOLUCIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA # 763**, Op, cit.

<sup>94</sup> **RESOLUCIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA # 764**, Op, cit.

países defensores de la democracia en el Continente, hubiesen preferido que no se produjera tal sustitución presidencial y que Jamil Mahuad continúe como Presidente del Ecuador.

No me dejaría satisfecho sustentar que el Ecuador defendió la democracia en el caso de estudio, por dependencia o por SUMISIÓN frente a Estados Unidos, ya que el Ecuador, siempre ha sido un embanderado de la democracia, pero así mismo, es necesario recordar que la SUMISION puede ser indirecta, es decir que los intereses de el país hegemónico influyen en las decisiones de los países dependientes, por ejemplo en el hecho de que para Estados Unidos el mantenimiento de la democracia constituya uno pilares de su política exterior dentro de la región, genera que los países dependientes indirectamente persigan los mismos intereses como que fueran propios.

#### **B) Consenso:**

La cooperación entre periferia y centro mantiene un sistema económico internacional que beneficia a los estados céntricos a expensas del desarrollo periférico. La clase social que está en el poder en América Latina consiste en una elite cuyos intereses financieros están relacionados con el capital extranjero, por lo tanto, tienen intereses comunes, sus decisiones son pro-centro y su política exterior refleja los intereses de los Estados Unidos y de las corporaciones multinacionales.<sup>95</sup>

Según la autora, esto se debe principalmente a dos motivos:

- 1) Muchos de estos líderes se educan y mantienen contactos laborales con sus contrapartes en Estados Unidos, por lo tanto, tienen puntos de vista similares a los de sus líderes económicos.
- 2) Varios líderes políticos latinoamericanos mantienen negocios con inversionistas de Estados Unidos o vinculados con los intereses de ese país. En tal virtud, los líderes

---

<sup>95</sup> Jeanne, Hey. Op.cit.

latinoamericanos adoptan decisiones que mantengan y mejoren estas relaciones de negocios, satisfaciendo de esta manera a los intereses de los países céntricos.<sup>96</sup>

Considero que en temas como la seguridad humana, la cooperación para el desarrollo, la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo, por mencionar algunos, las actuaciones del Ecuador en el ámbito de la OEA tienen características de la teoría de CONSENSO, es decir que existe una coincidencia en sus posiciones con las de Estados Unidos, es decir que por uno u otro motivo, ambos países están a favor de promover la seguridad humana o la cooperación y de combatir el terrorismo o la corrupción.

En cuanto al caso específico de la crisis política del Ecuador de enero del 2000, la actuación del Ecuador en la OEA, puede también ser encasillada dentro de la teoría de CONSENSO, ya que el Ecuador, fiel a los principios y regulaciones de la Organización, defendió a la democracia, al igual que los hicieron el resto de países miembros, incluido Estados Unidos, por lo tanto los líderes del Ecuador tuvieron los mismos intereses, valores y percepciones con las elites de Estados Unidos, coincidiendo en su totalidad con esta teoría.

Sin embargo, esta misma teoría manifiesta que los intereses, valores y percepciones de las elites del país dependiente son más comunes con las elites americanas que con las de la mayoría de su población, por lo tanto y dependiendo del cristal con el que se lo mire, se podría concluir de dos maneras distintas:

a) Al defender las presidencias de Jamil Mahuad y de Gustavo Noboa respectivamente, quienes tomaron tal decisión se estaban yendo en contra de los intereses de la mayoría de la población ecuatoriana que quería un cambio total de Gobierno e incluso de los tres poderes del Estado, caso en el cual también coincidiría con la teoría de CONSENSO y, por lo contrario;

---

<sup>96</sup> Jeanne, Hey, Op.cit.

b) Se puede decir también que la mayoría de la población ecuatoriana prefería una sustitución constitucional antes que un derroque por parte de un levantamiento popular, caso en el cual, la actuación del Ecuador ante la OEA, no concordaría del todo con la teoría en mención, ya que se procedió de acuerdo a la voluntad de la mayoría de la población y no según los intereses de los países dominantes.

### **C) Dependencia Contraria:**

Se produce cuando estados económicamente dependientes fracasan económica o socialmente pese a seguir el liderazgo de los países del centro y como reacción a ello, optan por seguir políticas externas que apuntan a antagonizar los intereses del hegemón, por lo tanto, la teoría de DEPENDENCIA CONTRARIA es una explicación de la política exterior anti-centro, para contrarrestar las consecuencias de la dependencia económica.<sup>97</sup>

De esta manera, los países que optan por una política exterior con estas características, buscan reducir la dependencia económica y política, incluyendo esfuerzos multilaterales para contrarrestar la fuerza del hegemón, diversificando aliados económicos e iniciativas diplomáticas a fin de independizarse del país dominante.

Entrando en análisis del caso, se puede indicar que la Representación del Ecuador ante la OEA, no actuó bajo la teoría de DEPENDENCIA CONTRARIA, ya que defendió la democracia y al hacerlo coincidía en su totalidad con los intereses del resto de países miembros, ya sea de Estados Unidos en particular o de la Organización en sí en general, tomando en cuenta que la democracia representativa constituye un pilar fundamental dentro de la OEA. Sin embargo, cuando el Ecuador trató de convencer con sus argumentos al resto de países miembros que la sustitución presidencial de Noboa a Mahuad era constitucional, estaba actuando en contra de lo que querían los otros países, que pensaban que se podía tratar de un golpe de Estado.

---

<sup>97</sup> Jeanne, Hey, Op. cit, pág: 15.

Por otro lado, refiriéndome al desempeño del Ecuador ante la OEA, colijo que el interés nacional dentro del Organismo no ha ido acorde necesariamente con los intereses de Estados Unidos, sino a favor de los intereses específicos del Ecuador, para lo cual, nos hemos servido de la coyuntura multilateral de la OEA, en la cual el voto de cada Estado tiene el mismo valor, es decir que se ha podido mantener independencia, lo cual si coincidiría con los planteamientos de esta teoría.

#### **D) Realismo:**

Realistas y neorrealistas ven a los estados como unidades similares que luchan por sus intereses nacionales. El realismo supondría que el Ecuador implemente políticas exteriores en busca de sus intereses nacionales, definidos en términos económicos y militares<sup>98</sup>. En dicha obra Hey, señala que autores como Mongenthau, Thompson, Waltz, Dougherty y Pfaltzgraff, presentan el interés y el poder, enfocándose exclusivamente en conceptos y ejemplos de un mundo industrializado, donde se busca alcanzar el imperio mundial, continental y la preponderancia local, pues el realismo pocas veces se refiere a los estados más débiles.

En este sentido, el principal interés de los estados latinoamericanos debe ser el desarrollo económico y el prestigio regional<sup>99</sup>. Una política de desarrollo del Ecuador, intentaría mejorar su situación económica, ya que pocos o ningún estado latinoamericano aspira al poder global.<sup>100</sup> Los recursos para lograr sus intereses pueden ser: económicos, militares, diplomáticos o una congregación de otros recursos que el país requiere para implementar la meta política. La autora sostiene que si se analiza un caso de recursos económicos es fácil determinar si los fondos fueron bien utilizados, pero en casos de la diplomacia se torna una apreciación subjetiva.

Según Jeanne Hey, los intereses realistas del Ecuador son el desarrollo económico y el prestigio regional, con lo cual coincido plenamente, por lo tanto, al defender la

---

<sup>98</sup> Jeanne, Hey, Op. cit, pág: 17.

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> Idem.

democracia dentro del seno de la OEA, es decir el hecho de que en el Ecuador se produjo una sustitución constitucional de la presidencia de la República, nuestra Representación estaba también defendiendo el prestigio internacional del país, coincidiendo de esta manera con las características según las cuales, los países latinoamericanos deberían actuar según la teoría REALISTA aquí mencionada.

### **E) Preferencias de Líderes:**

Se basa en el rol de los líderes para explicar el comportamiento de la política exterior de un país. Hey dice que esta relación es particularmente relevante en el tercer mundo y específicamente en Latinoamérica. Esto implica que las decisiones se las toma en la cima del gobierno, siendo el estilo y la personalidad del líder sumamente influyentes en la decisión final que se adopta.<sup>101</sup>

Se puede decir que en este caso, quienes participaron en la toma de decisiones fueron principalmente las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Representación del Ecuador ante la OEA, para lo cual se encontraban en constante análisis de la forma en que los acontecimientos se iban produciendo a fin de tomar una decisión acertada, por lo tanto, al ser un grupo pequeño quienes tomaron la decisión, se procedió según la teoría de PREFERENCIA DE LIDERES.

Hay que tomar en cuenta que en un principio, el Presidente Mahuad influyó de cierta manera en las instrucciones iniciales que Cancillería envió a la Representación del Ecuador en la OEA, pero posteriormente, se produjo un vacío temporal en la Presidencia de la República, acompañando mucha incertidumbre a la situación, para luego pasar a recibir instrucciones del Presidente Noboa, es decir que en este caso, no tuvo mayor peso la influencia del líder. En el Ecuador sería al Presidente de la República a quien le correspondería asumir ese rol, ya que así lo establece el Art. 171 de la Constitución Política de la República del Ecuador, “*Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los*

---

<sup>101</sup> Jeanne, Hey, Op. cit, pág: 23

*convenios internacionales y demás normas jurídicas.....,12) Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales.....”*<sup>102</sup>. Durante esta crisis política, mientras hubo presidente de la República, se preocupó más por controlar el orden interno que en gestionar políticas internacionales. De esta manera, se entendería que no tuvo mayor peso en la toma de decisiones la voluntad del Presidente y por ende este caso no coincide con el espíritu de las características de la teoría de PREFERENCIA DE LOS LIDERES.

#### **F) Problemas Domésticos:**

Se refiere a la influencia de los actores políticos domésticos en el proceso de formular una política exterior. Manifiesta la autora que los líderes latinoamericanos para poder permanecer en el poder y dirigir eficazmente requieren apoyo legislativo, electoral y otros tipos de soportes. En tal virtud, la política exterior es manejada como una herramienta para pagar favores políticos domésticos, reflejando las preferencias de grupos políticos y satisfaciendo a quienes les pueden mantener en el poder.<sup>103</sup>

Una teoría de política doméstica, necesariamente implica que la oposición doméstica influye en la política exterior, siendo la vulnerabilidad y fragmentación del régimen cruciales para determinar la política exterior. No se cumple esta teoría cuando el líder sigue una política que satisface a los intereses de su administración sobre los de los actores domésticos.<sup>104</sup>

La manera de tomar decisiones en el caso de análisis también tiene características de la teoría de PROBLEMAS DOMÉSTICOS ya se la decisión que se tomó, significó una alternativa frente a las dificultades que el país estaba atravesando debido a los problemas políticos, ya que al haber buscado un consenso con todos los poderes del Estado para finalmente llegar a una sustitución presidencial por parte de quien era Vicepresidente de la República, implica necesariamente que la oposición doméstica influyó en la política

---

<sup>102</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Op, cit.

<sup>103</sup> Jeanne, Hey. Op.cit, pág: 23.

<sup>104</sup> Idem.



exterior, siendo la vulnerabilidad y fragmentación del régimen cruciales para determinarla, tal como lo sostiene esta teoría.

No se puede sostener que el Gobierno prefirió satisfacer a los intereses de su administración sobre los de los actores domésticos, ya que la Cancillería, que fue la institución sobre la cual recayó la mayor responsabilidad de tomar la decisión en este caso, se destaca por defender los intereses del Estado en general y no del Gobierno de turno o de algún partido político en específico, coincidiendo con otra de las principales características de la teoría de PROBLEMAS DOMESTICOS.

Por lo tanto, al confrontar la forma en que el Ecuador tomó las decisiones en el marco de la OEA durante la crisis política de enero del año 2000, con los seis modelos propuestos por Jeanne Hey, se colige que existen características de una SUMISIÓN indirecta frente a Estados Unidos, también que se encuentran características del modelo de CONSENSO entre los líderes de ambos países, así como se puede adaptar la forma en que se actuó a un REALISMO latinoamericano y obviamente que los PROBLEMAS DOMÉSTICOS influyeron en las decisiones tomadas, pero, por otro lado, es claro que no hay características de DEPENDENCIA CONTRARIA ni tampoco hubo influencia de la PREFERENCIA DE LÍDERES por la situación en que se produjo dicha crisis política.

## 4.2. Modelos de Graham Allison

El autor<sup>105</sup> presenta tres tipos de modelos no como alternativas, sino como modos complementarios de análisis, que otorgan puntos de vista distintos en el proceso de toma de decisiones en la política exterior, a los cuales les denomina Modelo Racional o Clásico, Modelo de Proceso Organizacional y Modelo Político Gubernamental o Burocrático.

### A) Modelo Racional:

Considera la política Exterior como una elección racional que se concentra en el Estado como actor unitario, pero se reconoce que en estos están compuestos de funcionarios gubernamentales que actúan en nombre de la sociedad a la que representan y a la cual deben responder con sus actos. La pauta dominante de inferencia en el modelo racional se refiere a que si un estado realizó determinada acción, debe haber tenido fines y objetivos, en relación con los cuales, la acción tomada constituyó un medio.<sup>106</sup>

Allison sostiene que *“los analistas de asuntos internacionales, que utilizan este modelo de toma de decisión, buscan demostrar por que una nación eligió actuar de la manera en que lo hizo, debido a los problemas estratégicos que enfrentaba esa nación.”*<sup>107</sup> De igual manera, el autor cita a Schelling,<sup>108</sup> quien supone que lo que debe ser explicado tiene el carácter de una acción, es decir de una conducta que refleja propósitos e intenciones. Al respecto, se manifiesta que los analistas consideran al gobierno como el actor racional y que la acción elegida es una solución calculada frente a un problema estratégico.<sup>109</sup> La explicación consiste en mostrar que objetivo perseguía determinado gobierno cuando actuó y que acción constituía una elección dado determinado objetivo racional.

---

<sup>105</sup> Graham, Allison, (1998), LA ESCENCIA DE LA DECISION, GEL, Buenos Aires, pág:115-156.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Schelling, Thomas, (1960), THE STRATEGY OF CONFLICT, en: Allison, Op. cit.

<sup>109</sup> Graham, Allison, Op. cit.

Para analizar la toma de decisiones del caso estudiado según este Modelo, primeramente debemos colocarnos en el lugar de la nación o del gobierno que tomó la decisión, es decir que debemos ponernos en la posición que tuvieron el Presidente Jamil Mahuad, las autoridades de la Cancillería y los Representantes del Ecuador ante la OEA, a fin de entender porque eligieron actuar de la manera en que lo hicieron. Sin embargo, el actor racional de este caso es el Ecuador como instancia unitaria y racional de toma de decisiones, sobre un problema específico como fue la crisis política de enero del año 2000.

A continuación, los analistas estipulan cuales son los fines y objetivos que puede tener la nación y sus intereses nacionales, así como las alternativas y las consecuencias, que constituyen costos y beneficios de cada curso de acción; escogiendo aquella alternativa cuyas consecuencias estén en el nivel más alto dentro de la escala de los beneficios que puede obtener quien toma las decisiones.

Con la diferencia de que este Modelo fue aplicado por el autor según las necesidades norteamericanas, siendo los intereses de Estados Unidos el poder político y militar, en el caso ecuatoriano, los intereses serían de prestigio internacional y de cumplimiento de los principios básicos de la OEA, es decir que para adaptar la forma en que se tomó decisiones al Modelo RACIONAL, tendríamos que suponer que quienes tuvieron esa responsabilidad siguieron el siguiente proceso de análisis racional:

#### FINES Y OBJETIVOS:

Los cuales debían estar relacionados con los intereses nacionales que sobre esta situación tenía el Ecuador:

- Apoyar decisiones políticas que mantengan el orden interno en el país;
- Conservar el orden democrático legítimamente constituido en el Ecuador; y,
- Preservar el prestigio regional del Ecuador, de ser un país respetuoso de los principios de la OEA;

## ALTERNATIVAS Y CONSECUENCIAS:

- Que el Secretario General de la OEA convoque a Consejo Permanente para analizar la crisis política que atravesó el Ecuador en enero del 2000.
- El Consejo Permanente de la OEA podría apoyar y reconocer una sustitución presidencial constitucional en el Ecuador.
- Se debió estipular que si no se mantenía el orden democrático, el Ecuador podía haber sido suspendido como Estado Miembro de la OEA, de acuerdo con lo estipulado en el Protocolo de Washington<sup>110</sup> y en la Carta Democrática Interamericana<sup>111</sup>. De esta forma el Ecuador hubiera deteriorado su prestigio internacional de ser respetuoso de la democracia de los principios y objetivos de la OEA.

## ACCION:

- Exponer ante el Consejo Permanente de la OEA la situación por la cual atravesó el Ecuador, a fin de obtener respaldo para el Gobierno de Jamil Mahuad en un principio y posteriormente, gestionar el reconocimiento al Gobierno de Gustavo Noboa por haberse tratado de una sustitución constitucional, habiéndose mantenido la democracia en el Ecuador.

De esta manera, las Resoluciones No. 763 y 764 del Consejo Permanente de la OEA, en la cual intervino la Representación de Ecuador, sirvieron como MEDIO para que el Ecuador mantenga el orden democrático y su prestigio internacional, que eran los FINES que se esperó alcanzar. En tal virtud, las decisiones tomadas por el Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Representación del Ecuador ante la OEA, son el resultado de una coordinación lógica entre fines deseados y medios disponibles, implementándolos de tal manera para que se obtengan los beneficios deseados, por lo cual concordaría con el modelo RACIONAL propuesto por Graham Allison.

---

<sup>110</sup> **PROTOCOLO DE WASHINGTON**, Art. 9, version electrónica, <http://www.oas.org>, 11 de agosto de 2003.

<sup>111</sup> **CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA**, Art. 19, Op,cit.

Por lo contrario, no coincidiría con este Modelo el hecho de que en este caso el peso de la toma de decisión final no recayó sobre el líder, es decir sobre el Presidente de la República, ya que debido a la salida de Jamil Mahuad se produjo un vacío en la Presidencia y enseguida en la Cancillería, en vista de que el Canciller era coideario del Presidente saliente, por lo cual, las decisiones las tomaron los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con nuestra Representación ante la OEA.

### **B) Modelo Organizacional:**

Según lo indica Allison, en este segundo Modelo el actor no es una nación monolítica, sino a una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Los Gobiernos perciben los problemas por parte de sensores organizacionales y definen alternativas a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen.<sup>112</sup>

En tal virtud, la conducta gubernamental es producto de “outputs” (rendimientos) de organizaciones, parcialmente coordinadas por los conductores gubernamentales. Cada una de estas organizaciones, atiende a un conjunto especial de problemas y actúa sobre ellos con una cuasi-independencia.

El autor cita a Herbert Simon, quien desarrolla el concepto de “racionalidad limitada”, relacionada con los límites físicos y psíquicos de la capacidad humana como generadora de alternativas, de información y como instancia de resolución de problemas, que restringen los procesos de toma de decisiones de los individuos y las organizaciones.<sup>113</sup>

De igual manera, cabe anotar que los “outputs” de las organizaciones plantean el problema, suministran la información y adoptan los pasos iniciales a favor de los conductores. Así mismo, según este modelo, hay una “segmentación de problemas y fraccionamiento del poder”, ya que el control de los múltiples aspectos de los asuntos

---

<sup>112</sup> Graham, Allison, Op. cit.

<sup>113</sup> March, James y Simon Herbert, (1958) ORGANIZATIONS, en: Allison, Op, cit.

internacionales hace que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones, cuya conducta está determinada por procedimientos previamente establecidos.<sup>114</sup>

Por todo ello, es necesario que entre las organizaciones exista coordinación y centralización de la política exterior a la vez, pues, en muchos asuntos se requiere la decisión de los conductores, que determinan la actividad de una organización y la orienta en una dirección determinada. En tal virtud y sin temor a equivocación, se puede decir que este Modelo de toma de decisión concuerda en gran parte con el caso analizado, ya que a través de procedimientos previamente establecidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Representación del Ecuador ante la OEA, procesan la información, analizan la situación interna, las reacciones internacionales y adoptan las decisiones, pues como lo observa Theodore Sorensen: “...raras veces los Presidentes toman decisiones (especialmente en el ámbito de los asuntos internacionales), con frecuencia, las decisiones básicas que confinan las elecciones, se toman antes de que ellos intervengan...”<sup>115</sup>

Así mismo, existe una segmentación del problema, ya que como el caso se refiere a la toma de decisiones del Ecuador ante la OEA, la “organización” involucrada es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que actuó con una cuasi-independencia y con procedimientos previamente establecidos.

Por otra parte, la autora señala que con este Modelo, se mejora la percepción para tomar una decisión que se tenía con el Modelo Racional, con un mínimo de información sobre las organizaciones que constituyen un gobierno, sobre sus rutinas y procedimientos operativos estandarizados.<sup>116</sup>

Como se lo dijo anteriormente, una de las características fundamentales de este Modelo es el hecho de que el rol de las organizaciones se sustenta en rutinas establecidas, programadas con anterioridad. Esta situación se la percibe en el hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a quedarse sorprendentemente sin su Ministro, los

---

<sup>114</sup> Graham, Allison, Op. cit.

<sup>115</sup> Sorensen, Theodore, (1967), **HAY QUE IR CAMINANDO AL TRABAJO**, Times, Nueva York, en: Graham, Allison, Op. cit.

<sup>116</sup> Graham, Allison, Op. cit.

Subsecretarios asumieron la responsabilidad enseguida y además, siguiendo los canales habituales o por llamarlo en concordancia con el modelo de estudio, “manteniendo prácticas organizacionales”, instruyeron a la Representación del Ecuador ante la OEA las posiciones y las decisiones que debían adoptar.

Igualmente, el autor señala que si una nación realiza hoy una acción de determinado tipo, sus componentes organizacionales deben haber realizado ayer una acción sólo marginalmente diferente a la de hoy<sup>117</sup>, es decir que el Ecuador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, tomó las decisiones de la misma manera operativa como lo hace habitualmente con la Representación ante la OEA.

Otra de las características esenciales de esta forma de toma de decisión, es que la elección se centra en la información y las opciones definidas por las organizaciones, lo cual coincide con el caso aquí analizado, ya que la Cancillería, debió basarse en los informes de prensa, de inteligencia de las fuerzas armadas y policía e incluso en la opinión pública para asimilar los acontecimientos que ocurrían en el país y por otro lado, a través de la nuestra Representación en la OEA, la reacción del resto de países del Hemisferio sobre la crisis política que atravesaba el Ecuador, para así poder tomar la decisión que se consideró adecuada.

Sin embargo, al igual que en Modelo Racional, en el Modelo Organizacional se presupone que la decisión final la toma el líder, es decir el Presidente de la República, pero es preciso recordar una vez más, que durante la crisis política del 2000 se produjo un vacío en la Presidencia de la República y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que con la salida de Mahuad, también se originó la salida de su Canciller y por ende la decisión no la tomó el Presidente de la República, sino los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y los funcionarios que laboraban en la Representación del Ecuador ante la OEA, quienes asumieron tal responsabilidad. Por ello, esa particularidad, no concuerda con el caso analizado, tomando en cuenta que es muy difícil que los casos coincidan de manera exacta con el modelo propuesto, ya que generalmente las circunstancias nunca son iguales.

---

<sup>117</sup> Graham, Allison, Op. cit.

Finalmente, según el autor, el problema del Modelo analizado, se halla en la competencia y oposición que puede existir entre las organizaciones que existen dentro de un Estado,<sup>118</sup> situación que tampoco ocurre en este caso, ya que la decisión final le correspondió a la Cancillería, en una circunstancia especial, en la cual actuó de manera prácticamente independiente.

### **C) Modelo Burocrático:**

Señala que la política exterior es el resultado de un “juego”, en el cual intervienen actores individuales en cargos burocráticos claves, siendo el presidente y otros actores, jugadores de importancia. La conducta gubernamental puede entenderse a partir de un tercer modelo conceptual como resultado de juegos pactados.<sup>119</sup> A diferencia del Modelo Racional, este modelo considera a varios actores y no solo al actor unitario, pues existen jugadores que atienden cuestiones específicas y diversos problemas intra-nacionales.

En vista de que el espectro de problemas sobre política exterior es tan amplio, las decisiones deben descentralizarse dando independencia a cada jugador. Pero la naturaleza misma da lugar a desacuerdos fundamentales y por ello, los análisis desembocan en recomendaciones conflictivas. Samuel Huntington<sup>120</sup>, señala que las decisiones aparecen como resultado de controversias, negociaciones y pactos entre funcionarios y grupos con perspectivas e intereses distintos.

Para Allison,<sup>121</sup> cada gobierno es una arena compleja con pactos internos entre los elementos burocráticos y las personalidades políticas; las acciones gubernamentales son producto de sus interacciones. Por su parte, Roger Hilsman,<sup>122</sup> considera al proceso de toma de decisiones políticas como círculos concéntricos: en el círculo central se encuentra el presidente y los hombres de los departamentos y agencias que llevan a cabo las decisiones; fuera del núcleo están los demás departamentos del ejecutivo y niveles

---

<sup>118</sup> Graham, Allison, Op. cit.

<sup>119</sup> Idem.

<sup>120</sup> Huntington, Samuel, (1961), **THE COMMON DEFENSE**, Nueva York, en: Graham Allison, Op. cit.

<sup>121</sup> Graham, Allison, Op.cit.

<sup>122</sup> Hilsman, Roger, (1967), **TO MOVE A NATION**, Nueva York, en: Graham, Allison op. cit.



inferiores de las agencias. El campo del debate está constituido por el público atento (Congreso, prensa y grupos de interés). La política se gesta en el círculo central suponiendo un juego plural de políticas.

La acción de una nación es producto de pactos establecidos entre individuos y grupos de gobierno. Una vez alcanzadas las decisiones, el juego no se da por concluido ya que pueden revertirse o ignorarse encontrándose usualmente a mitad del camino de las acciones. Luego de una decisión, el juego se expande y se aglomeran más jugadores con diversidad de preferencias y poder independiente.<sup>123</sup>

Una vez hecha una descripción general del Modelo Burocrático y con finalidades ilustrativas, se procederá a describir el resto de sus características de manera simultánea con la aplicación del Modelo al caso de estudio.

Allison indica que en el “juego” de la toma de decisiones, intervienen los siguientes actores a quienes denomina *Jefes, Miembros del equipo, Indios y Jugadores ad hoc*.<sup>124</sup> En tal virtud, en el caso en mención, se puede distinguir entre los actores que participaron en la toma de decisión, al Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y el Representante del Ecuador ante la OEA, quienes ocuparían la posición de *Jefe* (forman el actor gubernamental, que en grupo constituyen el agente de decisiones y acciones gubernamentales); los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y el resto de funcionarios de la representación del Ecuador ante la OEA, serían los auxiliares del equipo o *Miembros del equipo*; los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Gobierno ocuparían el puesto de *Indios* (quienes tienen cargos políticos y funcionarios de gobierno permanentes dentro de cada departamento y agencias). Sin embargo, también influyeron otros actores como el Movimiento Indígena y los militares que se alzaron en armas, las Fuerzas Armadas y el Congreso Nacional, quienes apoyaron la sustitución presidencial y la prensa, quienes se convertirían en *jugadores ad hoc* (actores en el juego gubernamental más amplio).

---

<sup>123</sup> Graham, Allison, Op. cit.

<sup>124</sup> Idem.

En el caso estudiado, los distintos individuos se convirtieron en jugadores políticos al ocupar una posición con injerencia sobre los principales canales de producción de acciones relativas al juego y luego de un proceso de conflictos y consensos, produciéndose la toma de decisiones, como lo señala el Modelo Burocrático de Allison. Los jugadores que ocuparon posiciones trascendentales en el juego, es decir el Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores y sus Subsecretarios, así como la Representación del Ecuador ante la OEA, pudieron hacer predicciones de lo que podía suceder, gracias al bagaje de conocimientos y experiencia que poseen. Lo cual es otro elemento constitutivo del Modelo BUROCRÁTICO.

En cuanto a los fines e intereses que se discutieron, existieron *intereses nacionales*: mantener el orden democrático y el respeto a los principios de la OEA, *intereses organizacionales*: los específicos del Gobierno, es decir, conservar a Jamil Mahuad en el mando; *intereses domésticos*: mantener el orden público; e *intereses personales*: tomarse el poder por parte de los cabecillas del levantamiento popular, o mantenerse en el poder por parte de Jamil Mahuad o ayudar a que ello ocurra por parte de sus amigos y coidearios como por ejemplo el Representante del Ecuador ante la OEA. Como lo manifiesta Allison, las *apuestas y posturas*, que influyen para la toma de decisiones se forjan entre los intereses nacionales, organizacionales, programas específicos con los que se comprometen, el bienestar de sus amigos e intereses personales.<sup>125</sup>

Por otro lado, los *Canales de acción*, consisten en el medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica. En este caso vendrían a ser las evaluaciones hechas por las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestadas a través de instrucciones para la Representación del Ecuador ante la OEA. Mientras que las *Reglas del juego*, vendrían a ser las leyes internas y la reglamentación internacional, sobre la base de las cuales se produjo el proceso de toma de decisiones, es decir, a nivel nacional, la Constitución de la República y leyes orgánicas de las instituciones involucradas y, la Carta de la OEA a nivel internacional.

---

<sup>125</sup> Graham, Allison, Op.cit.

De igual manera, es necesario tomar en cuenta el medio en que se produjo la toma de decisiones de este caso en particular, ya que además del caos social que existía en el Ecuador, con mucha incertidumbre y desorden, se produjo una vacancia en la Presidencia de la República, debiendo las autoridades correspondientes decidir sobre la marcha, luego de analizar la situación nacional y las reacciones internacionales.

En cuanto a los *Estilos de juego*, el autor señala que: Existen diferencias en la conducta de burócratas de carrera, los designados colateralmente y los que ocupan cargos políticos<sup>126</sup>. Ello se lo puede apreciar en los distintos intereses que tenían el Representante del Ecuador ante la OEA, quien era un funcionario político designado directamente por el Presidente Mahuad y que quería mantener a su coideario en la Presidencia de la República, con el resto de funcionarios de la Representación del Ecuador ante la OEA y las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos intereses estaban relacionados con el país en general y no con un Gobierno en particular. De la misma forma, Allison señala que la diferencia está en la función de las expectativas a largo plazo; los políticos tienen designaciones por periodos limitados y su mira es a corto plazo; y los funcionarios de carrera saben que el presidente viene y se va.<sup>127</sup>

Si bien es cierto que el modelo Burocrático es el que más se adapta a la forma tradicional de toma de decisiones en el Ecuador, ya que los problemas generalmente no son resueltos de manera racional por un líder o por acciones de organizaciones estatales, sino producto de distintas posiciones de jugadores políticos, para concluir, es necesario recordar que Allison propone estos tres modelos como complemento y no como alternativas, ya que para que se produzcan tomas de decisiones adecuadas, es necesario que se lo haga de una manera racional, con la participación de organizaciones y sus rutinas, así como basándose en las características de la política interna.

---

<sup>126</sup> Graham, Allison, Op.cit.

<sup>127</sup> Idem.

### 4.3. Modelos de Margaret Hermann

La intención de esta publicación<sup>128</sup> es comprender como se produce la política internacional tomando en cuenta a los actores, los efectos y como estos impactan sobre ella. La autora señala que existe una cantidad de factores que pueden influenciar en la toma de decisiones de la política internacional, dependiendo de la naturaleza del problema y de la estructura del gobierno; sin embargo, siempre hay una persona o un grupo de personas capaces de comprometer los recursos necesarios para afrontar un problema, con autoridad suficiente como para que sea difícil que se revea su decisión.<sup>129</sup>

Hermann denomina a los actores como “unidades de decisión” y sostiene la existencia de tres tipos distintos de unidades de decisión: A) El líder predominante (LIDER); B) El grupo de miembros autónomos (GRUPO) y, C) La coalición de grupos independientes (COALICIÓN); en discusión está la teoría de que un modelo de unidad de decisión es más valedero que otro. Según el punto de vista de la autora todos los modelos tienen su mérito, pero para la mayoría de casos, la estrategia es la de identificar las condiciones teóricas de cual modelo es más probable que se presente y sea exitoso.<sup>130</sup>

El “Framework” (marco o moldura)<sup>131</sup> de unidades de decisión sugerirá en base a estrategias, estructuras, tipos de problemas y situaciones, cual modelo se aplicaría a la situación específica de la manera más exitosa y cual no funcionaría en el mismo caso. Cabe resaltar el hecho de que la autora se enfoca en ver el punto en el cual la unidad de decisión selecciona un rumbo de acción en particular y en este sentido asume tres premisas: 1) Existen modelos de toma de decisión que son encontrados en todos los gobiernos; 2) Existen restricciones que limitan lo que la unidad de decisión puede hacer y a menudo, la

---

<sup>128</sup> Hermann, Margaret, (2001), **HOW DECISION UNITS SHAPE FOREIGN POLICY: A THEORICAL FRAMEWORK**, Maxwell Scholl, Syracuse University, Nueva York.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> En este caso la autora utiliza “framework” para referirse al marco en el cual se hace el análisis sobre que modelo de toma de decisión se debe usar, dependiendo las distintas circunstancias.

unidad de decisión suele ser muy activa y; 3) Existen modelos generales de unidad de decisión que aplican para todos los tipos de países y gobiernos.<sup>132</sup>

El “framework” propuesto tiene varios componentes: (I) Un problema que necesite respuesta, es decir una acción; (II) Una unidad de decisión; (III) Factores clave que presentan alternativas a la unidad de decisión; y, (IV) Consecuencias a las alternativas de la decisión.

#### **(I) Problemas:**

En el caso de análisis, el problema concreto fue la crisis política que vivió el Ecuador en enero del año 2000, lo cual provocó la salida de Jamil Mahuad de la Presidencia de la República, por presión de un levantamiento popular, producto de lo cual, el Vicepresidente electo, Gustavo Noboa asumiría posteriormente la Presidencia. Esta situación, generó preocupación internacional y específicamente en el seno de la OEA, tal como se lo refleja en lo resuelto en las Reuniones del Consejo Permanente de la OEA.<sup>133</sup>

#### **(II) Unidad de decisión:**

Al respecto, Hermann manifiesta que la unidad que tiene la autoridad sobre un problema en particular en un país varía de acuerdo a la naturaleza del problema. Para problemas de suma importancia, la autoridad política más alta es a menudo la unidad de decisión; para problemas menos críticos, más técnicos, la unidad de decisión no es tan clara, por lo tanto, el problema puede pasar de agencia en agencia (instituciones) hasta llegar a la persona o agrupación que se constituya en la unidad de decisión.<sup>134</sup>

Según la investigación realizada sobre el caso de estudio, la unidad de decisión fue la Cancillería a través de sus Subsecretarios, quienes instruyeron a la Representación del Ecuador ante la OEA, específicamente en la posición que debía adoptar el país en las

---

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> **RESOLUCIONES DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA No. 763 y 764**, Op.cit.

<sup>134</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

reuniones del Consejo Permanente de la OEA, con la finalidad de evitar ser suspendidos como Estados Miembros de la OEA por haber interrumpido la democracia, según la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.<sup>135</sup>

**(III) Factores influyentes:** Hermann propone tres tipos de unidad de decisión:

#### **A) LIDER**

Se refiere a la unidad de decisión, en la cual, un líder predominante, un individuo con la habilidad de eliminar por completo toda opinión adversa, con poder y autoridad, toma decisiones por sí solo en caso de considerarlo necesario.<sup>136</sup>

- **Condiciones favorables:** Se relaciona con la existencia de una monarquía, un presidente plenipotenciario, un dictador, una figura individual con poder (vía constitución, ley o práctica generalizada) para influir en la toma de decisiones; es decir que si existe una persona identificada como responsable final, habría una tendencia a seguir este modelo. Cabe recalcar que el líder deberá estar dispuesto e involucrase en este punto y que generalmente, existen seis condiciones según las cuales es más probable que un LIDER se involucre en la toma de decisiones: (1) Situaciones que implican alta diplomacia, para figurar, resaltar y quedar bien; (2) Situaciones de crisis, para demostrar poder; (3) Interés personal, por haberse topado algún tema que afecte directamente a su agenda personal; (4) Intereses particulares, para defender posiciones anteriormente tomadas o cuando se está bajo ataque extranjero; (5) La personalidad propia del Líder; y, (6) La experiencia del Líder en el tema.<sup>137</sup>

Ante situaciones críticas, la responsabilidad, el tiempo disponible y los intereses se tornan más dificultosos; son las situaciones en las cuales los líderes tienden a involucrarse más pronto y con mayor profundidad en la toma de decisiones.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> **CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**, Op, cit.

<sup>136</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> Idem.

Como se lo ha señalado en el análisis de los autores anteriores, en la toma de decisiones del caso propuesto en esta investigación, no hubo la figura de un LIDER, principalmente debido a que se produjo un vacío en la Presidencia de la República, por la salida imprevista de Jamil Mahuad, lo cual generó incluso, la salida inmediata de su Canciller, Benjamín Ortiz.

Es claro que en un país con régimen presidencialista es precisamente el Presidente de la República quien estaría llamado a ejercer su liderazgo e influir directamente en la toma de decisiones, ya sean estas en el ámbito nacional o internacional, tal como lo indica el Artículo 171, numeral 12 de la Constitución Política de la República del Ecuador<sup>139</sup> y, especialmente cuando se producen cualquiera de las seis condiciones ya mencionadas.

Sin embargo, en el caso de estudio, al ser justamente, la salida del Presidente un producto de la crisis política de enero del año 2000, en los hechos posteriores como las Reuniones del Consejo Permanente de la OEA, en las cuales se analizó la situación por la cual estaba atravesando el Ecuador, era físicamente imposible que el Presidente de la República defina la posición del Ecuador en la OEA, por lo tanto, esta unidad de decisión no concuerda, con la forma en que se tomaron las decisiones en este caso.

## **B) GRUPO**

Esta unidad de toma de decisión, se produce cuando una agrupación de individuos, todos miembros de un cuerpo, son quienes en conjunto interactúan, consultan entre sí y toman la decisión<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, Art. 171 “*Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 12) Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales...*”

<sup>140</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

- Condiciones favorables: Si no existe un gobierno alrededor de una persona, existe un grupo clave de actores que se involucran, lo más probable es que no exista un único líder. Generalmente existen grupos permanentes (zonales, regionales, divididos por temas como energía, derechos humanos, justicia, etc.) o temporales asignados para tratar y resolver temas especiales o incluso, grupos que se conforman el momento en que aparece el problema para tratarlo específicamente, se deberán reunir en persona para tratar, discutir y solucionar partes del problema a la vez.<sup>141</sup> Para ser considerado un grupo, tiene que haber al menos dos personas, interactuando individualmente, independientemente, colectivamente, y tienen que llegar a un acuerdo.

Ha diferencia del modelo de toma de decisiones por parte de un LÍDER, el cual no coincide con el caso estudiado, la unidad de decisión del GRUPO, concuerda en su totalidad con la forma en que se tomó las decisiones en dicho caso, ya que al quedarse sin Presidente y sin Canciller, los Subsecretarios de Relaciones Exteriores de la época, siendo todos miembros de la misma institución, fueron quienes instruyeron a la Representación del Ecuador ante la OEA las distintas posiciones que se debían adoptar en las Reuniones del Consejo Permanente de la OEA, en las cuales se analizó la crisis política del Ecuador en enero del 2000.

Al haberse tomado la decisión en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se trata de una decisión tomada en un grupo permanente, que tiene a cargo el manejo y la ejecución de los temas internacionales, tal como lo dice la Ley Orgánica del Servicio Exterior<sup>142</sup>, situación que coincide plenamente con las características de una toma de decisiones de GRUPO, en la cual una institución específica toma la decisión de manera unilateral.

Finalmente hay que mencionar que según la autora, pueden producirse dudas, sobre si se trata de modelo de LIDER o de GRUPO, cuando hay un grupo asesor con un líder a la cabeza, como el caso de un gabinete ampliado liderado por el presidente, sobre quien recae

---

<sup>141</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

<sup>142</sup> **LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR**, Art. 1, segundo inciso: “*El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, ejecuta la política internacional...*”



la responsabilidad final, caso en el cual, se trata de un modelo de LIDER; pero si todos colectivamente toman la solución es un modelo de GRUPO.<sup>143</sup>

### C) COALICIÓN

Se trata de individuos dependientes, quienes representan a otros, pueden ser instituciones, en las cuales algunos o todos sus integrantes pueden reunirse y actuar como gobierno, sin que uno solo específicamente, pueda ejercer la autoridad. Tiene que haber cierta aceptación pues no existe autoridad de unos sobre otros miembros.<sup>144</sup>

- Condiciones favorables: Si Existen varios actores autónomos (en representación de otros), instituciones, entidades, agencias; situaciones en las cuales ninguna institución pueda tomar decisiones unilaterales (en cuyo caso fueran una unidad de Grupo); y, que deban trabajar en conjunto (no necesariamente con criterios unánimes), sería una decisión de COALICIÓN. Se trata de una la situación producida por la existencia de un problema que exige que varios actores se pongan de acuerdo, sin que exista una unión formal de hecho, si no más bien temporal, para tomar la decisión del momento.

Estas coaliciones pueden ser internas en un gobierno, como por ejemplo entre Ministros de Estado o externas, entre los distintos poderes del Estado. El problema se agudiza cuando alguna de las partes no es consultada ni tomada en cuenta al momento de tomar la decisión, pues muy probablemente, un solo actor de la coalición tendrá poderes de vetar la resolución.<sup>145</sup> Es por esto de vital importancia tomar en cuenta a todos quienes están involucrados en la toma de decisiones.

Evidentemente, esta unidad de toma de decisión, no coincide con la forma en que se decidió en el caso estudiado, pues en el mismo, no se produjo una conjunción de varios actores institucionales para solventar el problema específico ni tampoco quienes tomaron la decisión representaban a distintas instituciones; sino que más bien, se trato de una decisión

---

<sup>143</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

<sup>144</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

<sup>145</sup> Hermann, Margaret, Op,cit.

tomada en la cima de una institución específica como lo fueron los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre quienes se tuvieron que poner de acuerdo, pero como miembros de una misma institución que actuó de manera unilateral, al ser un asunto que estaba dentro de sus atribuciones, como se lo explicó anteriormente.

Por lo tanto, al ser miembros de la misma institución con los mismos intereses, no se produjeron contradicciones o desacuerdos graves, como suele pasar en los modelos de COALICIÓN, lo cual hubiera podido poner en peligro la acción resuelta por los actores, pues, tal toma de decisión es producto de compromisos voluntarios, a fin de solucionar el problema.

#### **D) DINAMICAS CLAVES INFLUYENTES:**

Para cada tipo de unidad existe una conveniencia clave que considerar. Para el LIDER, la clave es la cantidad y calidad de información recibida y esta será crítica en determinar su sensibilidad en involucrase en un tema. Mientras más sensible sea la personalidad del líder, tendrá más tendencia a involucrase y, si es menos sensible al tema, habrá mayor tendencia a que éste designe a alguien para que ejecute su agenda. Estos líderes menos sensibles, tendrán la tendencia a tener gente que ejecute lo que se les dice y querrán buscar información que los apoye, no que los refute.<sup>146</sup>

Mientras que la clave para la unidad de GRUPO está en la manera como se manejan las discordias dentro del mismo. Existen tres tipos de operación en el grupo: a) Se busca minimizar la discordia tratando de encontrar “concurrence” (unanimidad); b) Se debate y se obtienen compromisos, llegando a un acuerdo común y; c) Se acuerda que nunca se tendrá el ciento por ciento de apoyo, adoptándose la regla de la mayoría.<sup>147</sup>

Dos variables influyen en la permanencia del resultado del grupo: Primero la pertenencia al grupo o el grado de identificación con el grupo, lo que hará que se tienda a

---

<sup>146</sup> Hermann, Margaret, Op, cit.

<sup>147</sup> Idem.

respetar al grupo más que la decisión en sí y, en segundo lugar, las tres maneras de manejar las discordias, (a, b y c arriba mencionadas) para llegar a la toma de decisiones en el grupo.<sup>148</sup>

Lo explicado, se aplica tanto para los GRUPOS como también para las COALICIONES, pero para esta última unidad de decisión, mientras mayor acuerdo exista entre los autores, más duradera será su decisión. En ausencia de reglas, la anarquía es el resultado y los diferentes actores de la COALICION pelearán por el poder, terminando en acciones que no serán permanentes ni exitosas. Las contingencias que se consideren actúan como un seleccionador de que unidad de toma de decisión deberá ser enfocado. Por ejemplo, una coalición sin reglas claras de operación probablemente no llegará a tomar ninguna decisión, pues los representantes estarán involucrados en una pugna de poderes y no interesados en resolver el problema en sí, pues saben que sin una manera formal de llegar a un acuerdo, la decisión probablemente no será permanente.<sup>149</sup>

Además de darnos una indicación de cual modelo utilizar, las contingencias nos dan una luz de que tan abiertos o cerrados a presiones externas son los GRUPOS y las COALICIONES. Mientras más abierta es la agrupación, habrá mayor influencia externa, pues el grupo o la coalición en sí mismos buscarán fuentes externas que guíen sus opiniones y, mientras más cerrada la unidad de decisión, mayor la probabilidad que las dinámicas internas eliminen o ignoren las opiniones externas cediendo ante las presiones internas de los miembros que piden otro tipo de resultados.<sup>150</sup>

#### **(IV) Consecuencias de la Solución:**

Para Hermann, hay dos tipos de salidas de una unidad de decisión: el resultado del proceso de las decisiones en sí (que es lo que pasará en términos específicos) y el impacto en la política internacional de estas acciones.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Hermann, Margaret, Op, cit.

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> Hermann, Margaret, Op, cit

- **Procesos:** Seis diferentes cosas pueden pasar en el proceso de la toma de decisiones: 1) Una posición gana y el resto cede ante el poder del actor más poderoso; 2) Todos están de acuerdo, sin condiciones, es decir con unanimidad; 3) Consenso, todos ceden parcialmente para llegar a un punto intermedio en el cual todos estén de acuerdo; 4) Compromiso desigual, es decir cuando unos ceden en mayor proporción que otros, para poder quedar todos bien, habiendo perdido unos y ganado otros; 5) Nada, o sea cuando no se llega a ningún acuerdo y se decide extender, rever o demorar la decisión; y, 6) Desfragmentación, cuando cada cual sale por su lado, descontento y tomando acciones unilaterales opuestas entre sí, sin que nadie se haga cargo o sea el responsable.<sup>152</sup>

- **Políticas como resultado:** Si conocemos las posiciones de los miembros de la unidad de decisión podemos estimar cual será el resultado en el proceso de la toma de decisiones. Si la decisión no se queda en el “papel”, se tomarán acciones específicas.<sup>153</sup>

A manera de conclusión, se puede obtener un estimado del resultado ante una situación de crisis tomando en cuenta las unidades de decisión. Ya sea que la unidad de decisión sea la de un LIDER, un GRUPO o una COALICIÓN, la autora prevé diferencias en las acciones y modelos de operar, de tal manera que podemos aplicar su teoría en el ámbito internacional en cualquier tipo de gobierno. Hay que tener en cuenta las contingencias claves que afectan a cada uno de los tipos de unidad de decisión para obtener una expectativa del resultado del proceso de toma de decisión.

No es posible tener pruebas claras o figurarnos de manera explícita la manera como se tomó la decisión entre los Subsecretarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, al tratarse de colegas del servicio exterior, es decir de personas que pertenecen a la misma institución o grupo, que tienen los mismos intereses y objetivos, se puede presumir que las instrucciones enviadas a la Representación del Ecuador ante la OEA, fueron tomadas en consenso, luego de examinar las distintas posiciones y consecuencias de

---

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Idem.

una u otra decisión, con lo cual se cumpliría con una de las alternativas claves de la unidad de toma de decisión de GRUPO, me refiero específicamente a la unanimidad.

Así mismo, se puede decir que en este caso en específico no existió un LIDER predominante que influyó en la decisión ni tampoco se produjo una conjunción temporal de autores de distintas instituciones para resolver un problema en específico, es decir que de igual manera no hubo una COALICIÓN.

## **5. CONCLUSIONES**

Debido al poco peso que tiene el Ecuador dentro del Orden Mundial, es imprescindible que el país participe dentro de los grupos regionales, donde existe la posibilidad de exigir que se respeten sus derechos, que sus aspiraciones sean discutidas, que se permitan consensos y la adopción de compromisos en beneficio de los pueblos latinoamericanos. A lo largo de los años de la existencia de la OEA, esta se ha convertido en un espacio único de entendimiento, respeto y confianza, en una época en que los organismos regionales e internacionales han adquirido mayores responsabilidades y donde la confrontación y el aislamiento son políticas que no tienen espacio.

En el ámbito de la OEA, como se lo ha indicado durante el desarrollo del presente trabajo, el Ecuador ha tenido una significativa y activa participación tanto en temas tradicionales como en los nuevos aspectos sobre los cuales se discute en el seno de la Organización, debido a lo cual el país se ha visto beneficiado, entre otros, por programas de cooperación, de fortalecimiento de la democracia, apoyo en casos de desastres naturales y becas estudiantiles, todo ello financiado por la OEA.

Considero necesario destacar el hecho de que la OEA ha brindado un respaldo institucional a la defensa de los regímenes legalmente constituidos en el Hemisferio, convirtiéndose en la única entidad internacional que le otorga a la democracia representativa un papel relevante. En tal virtud, durante la crisis política que atravesó el país, en enero del 2000, basándose en la Resolución 1080, el Secretario General convocó a dos sesiones extraordinarias del Consejo Permanente de la OEA, por considerar que se estaba fraguando una interrupción del proceso político democrático en el Ecuador, habiendo sido fundamental para que el país encuentre una salida democrática la intervención del Secretario General de la OEA y la Resolución 763 adoptada por el Consejo Permanente, el 21 de enero del 2000.

Sin embargo, y tal como se lo mencionó anteriormente, la consolidación de los procesos democráticos en el Hemisferio está ligada directamente al desarrollo integral de los pueblos, así como con la eliminación de la pobreza crítica y el respeto a los derechos fundamentales de todas las personas, aspectos en los cuales se debe ocupar con mayor énfasis el Sistema Interamericano.

En cuanto a la comparación de los modelos de toma de decisión propuestos en esta investigación, con la forma en que el Ecuador decidió en el caso de estudio y luego de adaptar las características del caso con las especificaciones de cada modelo propuesto, es innegable que varios modelos si pueden adaptarse a la manera como las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores tomaron las decisiones en el caso mencionado, mientras que otros modelos no fueron aplicables con el mismo, coligiéndose que al tomar una decisión, generalmente no se sigue un patrón teórico específico, en vista de que no existe un modelo de toma de decisiones único o ideal, pues estos consisten en alternativas que son usadas de manera complementaria una con otras y viceversa, dependiendo de la circunstancia en la cual se toma la decisión.

Considero que la forma en que el Ecuador toma sus decisiones en la OEA y como lo hizo específicamente en el caso señalado, no es ni mejor ni peor que la forma en como lo hacen la mayoría de países, pues, como lo señala Hermann, los modelos de toma de decisión son encontrados en todos los gobiernos, tienen restricciones que limitan lo que la unidad de decisión puede hacer y existen modelos generales de unidad de decisión que aplican para todos los tipos de países y gobiernos<sup>154</sup>. Por lo tanto, ese tipo de decisiones dependen de la temática y la coyuntura nacional e internacional que se esté atravesando en un momento específico; sin embargo, para que el Ecuador llegue a tener políticas estructuradas de toma de decisiones en su política exterior se requiere ser más pro-activos que reactivos, dando precedencia a los intereses prioritarios de todos los ecuatorianos y no de un gobierno en particular.

---

<sup>154</sup> Hermann, Margaret, Op.cit.

Sobre este particular, considero justo destacar la distinta manera en la cual se desenvuelven los funcionarios de carrera del Servicio Exterior, quienes respaldan a cualquier Gobierno que nos represente, pensando únicamente en el país, mientras que funcionarios temporales, designados como parte de la cuota política del Gobierno de turno, buscan defender a su Gobierno a como de lugar. De este modo se podrían percibir dos maneras distintas de tomar decisiones dentro de una misma representación diplomática, dependiendo de que personas se encuentren tanto en Cancillería como en cualquier representación del Ecuador, pues, sin querer caer en generalidades, los funcionarios de Cancillería generalmente siguen los patrones tradicionales al otorgar las instrucciones, mientras que funcionarios temporales lo pueden hacer con fines particulares, distintos a los que anhela el Servicio Exterior.

Así mismo y tomando en cuenta la coyuntura actual del país, es necesario recordar que con la salida de Mahuad, se produjo la caída del segundo presidente constitucional en tres años, teniendo de esta manera, cinco gobernantes en cinco años. La constitucionalidad es un concepto básico para el desarrollo de los países; la crisis política, económica y social de enero del 2000, entre varios problemas, refleja las limitaciones impuestas por un sistema electoral, inestabilidad estructural, fragilidad de la democracia y crisis de las instituciones. Mahuad no contó con el apoyo del Congreso y de los partidos políticos y eso ha pesado negativamente en la vida nacional. En la actualidad, los políticos tienen que contribuir a la gobernabilidad pues el Ecuador requiere soluciones y estabilidad.



## BIBLIOGRAFÍA

- BONILLA ADRIAN, editor, 2002, Orfeo en el Infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana, FLACSO, Quito - Ecuador.
- BRUZUAL, JOSE, 1992, La OEA presente y futuro, Fundación Biblioteca de Política Exterior, Caracas.
- CAICEDO, JOSE JOAQUIN, 1961, El Panamericanismo, Roque Desalma, editor, Buenos Aires, Argentina.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Promulgada en el Registro Oficial No. 1, el 11 de agosto de 1998, Editorial Jurídica del Ecuador.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, versión electrónica, [http/www.oas.org](http://www.oas.org), (11 de agosto de 2003).
- Carta Democrática Interamericana, versión electrónica, [http/www.oas.org](http://www.oas.org), (11 de agosto de 2003).
- COX ROBERT y JACOBSON HAROLD, 2001, The Framework for Inquiry, en Diehl Paul: The Politics of Global Governance, Lynne Rienner Publishers, Boulder - Estados Unidos.
- El Comercio, ediciones del 15 de enero del 2000 a la del 26 de enero del 2000, Quito.
- El Hoy, ediciones del 20 de enero del 2000 a la del 26 de enero del 2000, Quito.
- FERRIS ELIZABETH y LINCOLN JENNIE, 1984, The Dynamics of Latin American Foreign Policy, Westview Press, Boulder, Estados Unidos.
- GRAHAM ALLISON, 1998, La Esencia de la Decisión, Gel, Buenos Aires - Argentina.

- HERMANN MARGARET, 2001, How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, International Studies Review, Volumen 3, Massachusetts.
- HEY JEANNE, (1995), Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980's, Athenes: Ohio University Press, Ohio, Estados Unidos.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior, 2002, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Informe a la Nación 2002, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, AFESE 2002, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Acta de la Sesión Extraordinaria de 26 de enero del 2000, Archivo de Actas, Departamento de la Organización de Estados Americanos, Quito.
- MOREIRA MARIA ELENA, 2001, Derechos Humanos en la Nueva Constitución Ecuatoriana, Abya-Yala, Quito.
- MONTALVO, ANDRES, 2002, El Derecho a la Democracia en el sistema interamericano: El caso ecuatoriano, en: AFESE, número 38, Quito.
- PELLIECER, OLGA, 1998, LA OEA HACIA EL SIGLO XXI, Instituto Matías Romero, primera edición, México.
- Protocolo de Washington, version electrónica, <http://www.oas.org> (11 de agosto de 2003).
- Resolución 763 del Consejo Permanente de la OEA, de 21 de enero del 2000, versión electrónica, <http://www.oas.org> (11 de agosto del 2003)
- Resolución 764 del Consejo Permanente de la OEA, de 26 de enero del 2000, versión electrónica, <http://www.oas.org>, (11 de agosto del 2003)
- ROSENAU, JAMES, Teorías y Preteorías de Política Exterior, en Vásquez John, 1994, Relaciones Internacionales, El Pensamiento de los Clásicos, Limusa, Barcelona, Pág.: 207

- RUSSEL ROBERTO, 1992, Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior, Gel, Buenos Aires, Argentina.
- SAAD, PEDRO, 2000, La Caída de Mahuad, Editorial El Conejo, Quito.
- TICKNER ARLENE, 2002, Los Estudios Internacionales en América Latina, Alfaomega, Bogotá - Colombia.
- VÁZQUEZ, LOLA y SALTOS, NAPOLEÓN, 2001, ECUADOR: SU REALIDAD, Fundación José Peralta, Novena Edición, Quito, Pág.: 281.
- YEPEZ FERNANDO, 2001, Política Internacional del Ecuador en el Siglo XXI, AFESE, Quito - Ecuador.
- <http://www.oas.org> (11 de agosto del 2003)
- <http://www.mmrree.gov.ec> (27 de agosto del 2003)
- <http://mty.itesm.mx> (27 de agosto del 2003)
- <http://www.oas.org/columbus/cmlpubsales/sd2000B.htm> (29 de agosto del 2003)
- <http://cnnespanol.com/2000/latin/ECU/02/15/ecuador/index.html> (29 de agosto del 2003)
- <http://www.unhchr.ch/huridocda> (22 de noviembre de 2003).
- <http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives> (11 de septiembre de 2003).

## ANEXO 1

### ENTREVISTA SOBRE LA TOMA DE DECISIONES EN LA OEA

**Fecha:** 06/11/03  
**Entrevistado:** **Dr. Rafael Veintimilla**  
Ministro de Servicio Exterior  
Representante Alterno del Ecuador ante la OEA  
(Período junio 1997 – agosto 2002)

**¿Cuáles son los actores que participan en la toma de decisión del Ecuador en la OEA?**

Siendo la organización una Organización de Estados, los principales actores son los Estados a través de sus representantes diplomáticos. Estos, en base a las instrucciones que reciben, son los encargados de tomar las decisiones que correspondan y que deban adoptarse en el marco de la organización.

**Se podría decir que dentro de los actores en la toma de decisiones está la Cancillería, el Ministro de Relaciones Exteriores, el representante del Ecuador ante la OEA. ¿Se los puede considerar actores además de los Estados?**

Indudablemente, tanto el Ministro de Relaciones Exteriores que cumple instrucciones del Presidente cuanto las representaciones permanentes son parte de ese proceso de toma de decisiones. Las misiones y los delegados permanentes no pueden actuar sin instrucciones de la Cancillería, las cuales se reciben en cada tema y se piden para cada tema de acuerdo a las necesidades; siempre teniendo en cuenta el marco teórico básico y los principios básicos en el cual se inspira la política internacional del Ecuador que son por todos conocidos.

**Entonces, las decisiones se toman por instrucciones de Cancillería directamente al representante o representación.**

Efectivamente, se toman directamente dentro de las instrucciones impartidas por Cancillería.

**¿Cuál es la función de la representación del Ecuador ante la OEA en la toma de decisiones?. Simplemente recogería las instrucciones de Cancillería y las aplicaría o a su vez puede pedir instrucciones?**

A parte de la función primordial de representar al país; indudablemente la misión, como sigue de cerca todos los temas que se tratan en la Organización así mismo como sigue de cerca los acontecimientos que suceden en todo el hemisferio, en todos los países del hemisferio, debe acudir a instrucciones de Cancillería y al mismo tiempo orientar un poco la acción de la Cancillería en función de esos acontecimientos. Que mejor que las misiones y los representantes que están tomando conocimiento de primera mano y de otros representantes de los acontecimientos de cada uno de sus países para sugerir cursos de acción a la Institución a parte las instrucciones que se puede recibir del organismo central.

**A nivel de Cancillería, ¿se podría decir que existe cierta participación o presión interna para la toma de decisiones en la OEA ya sea por partidos políticos, la sociedad civil en general, empresarios, medios de comunicación, etc.?**

En esta toma de decisiones siempre se debe tener en cuenta el entorno interno y las circunstancias internas que atraviesa el país, cuáles son las distintas posiciones de los gremios, de los trabajadores, de los empresarios, de la sociedad civil en general. Cada vez más se ha ampliado la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales y se tiene que tener en cuenta los criterios de estas entidades. Eso no solo se refleja internamente sino también en la toma de decisiones de los organismos internacionales y, en este caso, en la Organización de los Estados Americanos.

**¿Se puede decir que hay presión de Estados Unidos en las decisiones que adopta el Ecuador en la OEA?**

Con los Estados Unidos nuestros países viven una historia de amor y de odio, un poco tendemos a satanizar las relaciones con Estados Unidos y en general pensamos que ellos tienden a influir en toda acción o decisión que se tome. Posiblemente existe y posiblemente existe a nivel de gobierno directamente, puede darse indirectamente esa presión a nivel de gobierno. Pero en principio, en la organización como tal, no existe una presión o presiones directas sino que existe un proceso de negociación, un proceso de diálogo, de intercambio de criterios, de conceptos y de posiciones. Como es un organismo que engloba 34 estados, las decisiones tiene que adoptarse colectivamente en la cual se lo hace vía consenso; tienen que darse esos consensos en primer lugar. Que puede existir indudablemente un peso mayor de la primera potencia mundial... eso es indudable y, siendo el país que más aporta al presupuesto, indudablemente eso genera cierto poder, cierta fuerza que no se la puede desconocer; pero eso no impide que los países soberanamente tomen sus decisiones.

¿Se puede decir que la presión va más a la agenda, a cuestiones incluso de formalidad, de designación del Secretario General, de influir en esos aspectos más que en las decisiones individuales de cada Estado?

Todos los Estados, en virtud de sus intereses, intentan incidir en la agenda de la organización; con mayor razón la primera potencia mundial y la primera de América. Indudablemente, los jefes de misión y los funcionarios, pero particularmente los jefes de misión, se entrevistan permanentemente con el Secretario General para efectos de la toma de decisión y efecto de tratamientos de determinados temas que puedan ser de interés de cada Estado.

**¿Cómo podría usted con su experiencia calificar la participación del Ecuador en la OEA?**

La participación del Ecuador en la OEA está acorde a la realidad del país, es un país que lo caracterizamos internamente como un país pequeño aunque es un país rico, pero que obviamente su peso en el Consejo de las Naciones no es el mismo peso que el que puedan tener países de mayor poder político. Sin embargo, eso no quiere decir que los representantes del Ecuador no adopten las actitudes que deban adoptar ni funcionen en función de los intereses del Ecuador. Obviamente estamos llamados en general a defender los intereses del Ecuador y a procurar que de alguna manera éstos se reflejen en los distintos documentos que se adopten en el marco de la organización y en los distintos debates que se lleven a cabo en el marco de la organización.

**¿Qué proyección le ve a la OEA como organización?**

La OEA como organización ha sido cuestionada a lo largo de su historia, sin embargo y a pesar de ello, sigue siendo el organismo político por excelencia en el hemisferio y el más antiguo en el mundo. Antes de que exista las Naciones Unidas, antes de que exista la Sociedad de Naciones, ya existía la Unión Panamericana. El trabajo que ha realizado obviamente ha tenido sus altos y sus bajos como los tienen todos los organismos internacionales y no puede ser un trabajo uniforme y depende mucho de la coyuntura internacional. En ningún caso se puede prescindir de la coyuntura internacional, en la época de la Guerra Fría el papel de la OEA estuvo limitado por la dinámica de la Guerra Fría. Terminada ésta, la agenda se ha abierto, se ha ampliado y se enfocan otros temas y han aparecido otros temas en el debate internacional que indudablemente requieren de una participación más activa de la OEA. En definitiva, yo creo que ha cambiado su rol y tiene un rol que es básicamente de apoyo a los Estados Unidos en muchos aspectos. En la actualidad, en el campo de democracia están dando impulso al funcionamiento de la democracia con programas de gobernabilidad, de apoyo a partidos políticos, al a creación de nuevos líderes, lucha contra la corrupción; una serie de temas variados, los mismos temas prácticamente que tiene la agenda de cada país.

**Dentro de la Cancillería, en el rol de toma de decisiones, ¿quién influye en las instrucciones que se le envía a la representación del Ecuador ante la OEA?; ¿quién toma las decisiones para enviar las instrucciones directamente allá?**

Bueno, hay varios niveles de decisión y dependiendo de cada uno de los temas la Cancillería tiene que realizar una labor de coordinación con efectivamente lo realiza en muchos campos, por ejemplo en el tema de drogas se da una coordinación con el Procurador General del Estado y con el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que son quienes manejan el problema de las drogas en el Ecuador. Ellos llevan la parte técnica y Cancillería lleva la parte política; indudablemente se coordina todo eso y tiene que coordinarse todo eso; cuando viaja un delegado del CONSEP a cualquier reunión de la OEA, siempre hay la participación de un funcionario de la misión permanente quien lleva la parte política básicamente.

**¿Cómo cree que se podría mejorar la forma en que el Ecuador toma las decisiones dentro del seno de la OEA?**

Indudablemente no hay una toma de decisiones perfecta y muchas veces no obedece a análisis profundos o racionales. Muchas veces hay que reaccionar también; en alguna medida en nuestros casos somos más reactivos que proactivos en ciertos temas, en los temas en que quizás el Ecuador tiene menos interés o tiene menos importancia para el país. Pero en los temas que tiene el Ecuador interés e importancia, hay un mayor relacionamiento con la Cancillería hay un mayor dialogo para la toma de esas decisiones.

## **ANEXO 2**

### **ENTREVISTA SOBRE TOMA DE DECISIONES EN LA OEA**

**Fecha:** 25/11/03  
**Entrevistado:** Dr. Blasco Peñaherrera  
Ex Representante del Ecuador ante la OEA

**Doctor, ¿Cuáles son los actores que participan en la toma de decisiones del Ecuador en la OEA?**

Pues, las autoridades pertinentes de la Cancillería y la representación permanente ante la OEA porque no se trata de ordenar que se actúe de una manera u otra sino decidir cómo se debe actuar. Esto atribuye, como es lógico, una mayor autoridad o una mayor ingerencia para la toma de decisiones a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, con la cual hay una relación directa y permanente de la representación.

**¿Cuál es el rol de la Cancillería en la toma de decisiones?**

Yo diría que depende de las decisiones y de las circunstancias en que tales decisiones se deben tomar. En las decisiones de orden normal y corriente, de tipo administrativo o de tipo operativo, la representación permanente tiene plena facultad para decidir. Se consulta todo en general, pero específicamente ya cosas o criterios de posiciones de maniobras de trascendencia. En este caso, la decisión la adopta la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales en representación de la Cancillería y, eventualmente, el propio Canciller. Sin embargo, hay circunstancias de dramática importancia en las cuales (o las circunstancias específicamente en la que se producen los hechos que la representación permanente tiene) lógicamente debe actuar por su cuenta, por su riesgo. Esto sucedió en un crítico instante, pues experiencia, como fue el conflicto de Cenepa y el planteamiento del tema ante el Consejo Permanente de la OEA. La decisión de plantear la posición ecuatoriana sustentados en la Carta de la OEA y no en el Tratado de Asistencia Recíproca por ejemplo, fue la decisión que tomo la representación que yo presidí porque había que tomarla en ese instante, no había como esperar a consulta... Y de algún modo, las respuestas se tuvieron que ir dando a los planteamientos de la delegación peruana. Era imposible consultar qué iba a decir o qué tenía que decirse, de manera que existe, y yo creo que debe mantenerse una suerte de elástica capacidad de acción y al mismo tiempo de adecuada sujeción hacia las autoridades superiores.



**¿Se podría decir que existe cierta participación o presión interna para la toma de decisiones de la OEA ya sea partidos políticos, sociedad civil en su conjunto, empresarios, medio de comunicación....?**

Personalmente yo no he experimentado una presión de esa naturaleza, que por supuesto es, me parece a mí que es totalmente impropia porque los partidos políticos, la sociedad civil, los empresarios, ..... etc, tienen obviamente derecho a ejercer presión sobre el Gobierno, sobre la Cancillería, y la Cancillería tiene que evaluar esas presiones y procesarlas adecuadamente. Pero una presión directa a la representación no cabe. Yo no lo he sentido; pero sí se está produciendo y me refiero a un tema muy delicado pero muy complejo como es este de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas, en la cual la representación ha sido objeto de una presión constante por parte de las organizaciones pertinentes que en alguna medida pues no ha permitido una actuación fundada en auténticos intereses del país y en norma o principios constitucionales y legales.

**¿Y .... que existe presión de Estados Unidos de América en la decisiones que adopta el Ecuador en la OEA?**

La presión de Estados Unidos casi es pues un hecho inevitable tanto porque tienen la mayor responsabilidad en la vida del hemisferio, en todo lo que se refiere al hemisferio, cuanto en los temas específicos que se van a tratar. Sin embargo, hay que tener presente que la OEA es el único foro internacional en el cual los Estados Unidos tiene la misma situación políticamente hablando que todos sus integrantes. Su voto vale igual que el voto de cualquiera de esas pequeñas islas del Caribe y esto en alguna medida se pone en evidencia y se ha puesto, en mi experiencia estoy hablando, en evidencia en muchos casos en los cuales la posición de los Estados Unidos era una y la de otros grupos de países o de algún país .....y terminó pues por paralizarse la decisión o por adoptarse una decisión transaccional. Sin embargo, y en el caso específico del Ecuador, no recuerdo que se haya dado ningún caso. Mas bien diría yo, en ese momento tan crítico al que hice referencia en el conflicto del Cenepa, la posición de Estados Unidos fue una posición extraordinariamente equilibrada y el momento de mayor seriedad como fue a raíz de la presencia del Presidente Fujimori en la Cueva de los Tayos y toda esa cosa y de nuestro planteamiento de que se debería imponer al presidente peruano y no asumir riesgos tan absurdos como esos. Yo recuerdo haberle dicho que Napoleón no estaba pues en la línea de combate y tampoco estaba el Mariscal Nelson metido allí delante de los cañones; deben ocupar su sitio. Entonces, atendiendo a ese pedido hubo una intervención o se produjo una intervención de la representante de los Estados Unidos, en ese tiempo era.... era verdaderamente impactante porque virtualmente manifestó casi una orden para el Presidente de no asumir esos riesgos. Creo que eso es lo que yo he podido opinar al respecto de esto.

Tal vez se podría decir que la presión de Estados Unidos va en cuanto a adoptar la Agenda de la OEA ya que le interesan temas como el narcotráfico, terrorismo; puede ir más bien la presión por allí mas que en el fondo de los temas a tratar?

Sin duda, sobretodo los temas que usted menciona. Son dos temas en los cuales el interés fundamental es el interés de Estados Unidos y en ese sentido se ha movido un poco la Organización. Pero, como diría, en último término la Agenda termina, ha terminado hasta lo que yo conozco, adoptándose por aceptación general casi virtualmente por consenso. No cabe desconocer la existencia de esa presión, por supuesto, no?

### **¿Cómo calificaría usted, Doctor, la participación del Ecuador en la OEA?**

Como indispensable, como altamente conveniente y como necesitada del máximo apoyo posible, ...respecto sobretodo del apoyo que debería dársele ... la Subsecretaria de Asuntos Multilaterales. Yo destaco la colaboración que tuvimos en el último periodo con el Embajador Betancourt; así se debería trabajar.

### **¿Qué proyección le ve Usted a la OEA?**

La proyección que la voy a dar a entender .... de algunos hechos, del modo como siga funcionando, de la personalidad que se elija para las funciones de Secretario General que es cuestión del próximo año ya; que se oculta muchísimo, muchísimo, muchísimo; no porque el Secretario General sea otra cosa que Jefe de la Administración de la OEA, porque no es nada más que eso; pero en los hechos se ha venido convirtiendo en la figura relevante, en la figura que identifica la Organización. Pero va a depender también del destino del ALCA porque si es que el ALCA llega a concretarse, la OEA tendrá que asumir una especie de función paralela.....el organismo político de la ..... y va a tener que decidirse con mucha sutileza pero con mucha claridad a definirse.....por facultades, las atribuciones de uno y otro organismo; si que hay una Secretaria del ALCA pues esa Secretaria del ALCA va a moverse en los hechos más importantes de la Secretaría General de la OEA. En fin, va a depender mucho del futuro.....

### **¿Considera Doctor que, de alguna manera, se podría mejorar la forma en que el Ecuador toma las decisiones en la OEA?**

Yo creo que sí; y todos los jóvenes o no jóvenes con los que tuve yo la suerte de contar como colaboradores en la Embajada estaban de acuerdo en que nuestra situación era muy difícil. La OEA se ha vuelto un organismo de tan múltiples actividades y tan múltiples atribuciones que requiere de un personal muy numeroso para atenderlas debidamente. Mientras hay representaciones como Brasil que tiene 40 o 50 personas, Chile 30, Argentina 20 y así por el estilo; y aún los pequeños países de Centroamérica, una mejor capacidad operativa que la nuestra, ....momentos ha venido debatiéndose con uno, dos o tres a lo sumo funcionarios y eso es imposible. Solo así sería posible pues que todos los temas reciban una atención adecuada. Ahora bien, eso también puede darse si es que la división o la dirección pertinente en la Cancillería se vuelve una contraparte o una parte complementaria debidamente... y no como también sucede en la actualidad de uno o dos funcionarios que no pueden físicamente atender

un trabajo tan ..... y que tendría que producirse aquí. Solo incrementar la petición de informes u opiniones a los Organismos... del Estado ..... pobres funcionarios de la Cancillería ya una tarea de 24 horas. Entonces, es indispensable que nos demos cuenta de la importancia que tiene manejar esos temas adecuadamente; y aquí yo terminaría diciendo que esto es hoy muchísimo mas importante por la eminencia de la Asamblea.....

**¿Cómo considera usted el hecho que en los últimos años en la OEA se toman las decisiones por consenso?**

Considero que es una costumbre, porque eso no es una regla establecida. Una costumbre establecida muy saludable, muy conveniente desde el punto de vista que acentúa la igualdad democrática de todos los Estados. Esta situación ... de la OEA de ser un Organismo Multilateral en el cual están la mayor potencia del planeta, grandes naciones del continente en igualdad de condiciones con las mas pequeñas y con las más insignificantes. Sin embargo, el mantener esta costumbre como norma invariable puede conducir, como me parece que esta conduciendo a la OEA, a una virtual paralización frente a situaciones críticas y me refiero específicamente a una, la que se deriva de la existencia de la Carta Democrática. Hay una Carta Democrática en la cual se señalan obligaciones a todos los Estado y se señalan obligaciones a la OEA en relación con el comportamiento de los gobiernos de esos Estados. Pero esas obligaciones no se pueden cumplir adecuadamente si es que hay que tomarlas por consenso; es indispensable que ....en momentos críticos se acepte la necesidad de la votación.

**NOTA: Los partes de la entrevista con (.....) no han podido ser descifradas de la grabación debido a sonidos externos durante la misma.**

## ANEXO 3

### ENTREVISTA SOBRE EL LA CRISIS POLÍTICA EN ENERO DEL 2000

**Fecha:** 13/11/03  
**Entrevistado:** **Dr. Rafael Veintimilla**  
Ministro de Servicio Exterior  
Representante del Ecuador ante la OEA  
(Período junio 1997 – agosto 2002)

**¿Cuál fue el papel de la OEA en la crisis política que vivió el Ecuador en enero del año 2000?**

Indudablemente, yo creo que jugó un papel muy importante especialmente para efectos de estabilidad interna. La influencia que puede tener la OEA y los 24 países que la congregan, de alguna manera se puede decir que constituyen una forma de presión sin que sea esa presión aplicada necesariamente de una forma conciente pero el rol es básico, fundamental en la estabilidad posterior.

**De acuerdo a su criterio, ¿qué actores participaron y que función tuvieron éstos en la posición de la representación del Ecuador ante la OEA durante esta crisis política?**

Tenemos en principio varios actores, unos actores a nivel interno como son el Jefe de Estado saliente que era derrocado, el sector indígena y todos quienes se aglutinaron atrás de ellos para remover al Jefe de Estado en una primera etapa, así como los militares que les apoyaron. En una segunda etapa, externamente el Canciller de la República y el representante permanente en el proceso de derrocamiento del presidente Mahuad. Post derrocamiento del presidente Mahuad, una vez que se consolide este derrocamiento, aparecen otros actores como es el nuevo mandatario electo, el Congreso que lo posesiona y obviamente la Cancillería que debe cumplir las instrucciones, debe cumplir con los nuevos cambios o procurar que estos de alguna manera se reflejen internacionalmente y se consoliden y de allí parten las instrucciones hacia la misión diplomática para que actúen con secuencia.

**¿Cuáles fueron las instrucciones de la Cancillería a la representación del Ecuador ante la OEA durante dicha crisis?**

La Cancillería, en la primera etapa, impartió instrucciones personales al Embajador Patricio Vivanco, quien además tenía contacto directo con el Jefe de Estado saliente,

con Mahuad, como representante personal y directo que era de él. En cuanto se produjo el relevo de Mahuad, en la primera instancia a primera hora de la mañana y una vez posesionado Gustavo Noboa, se recibieron instrucciones directas vía telefónica por parte de Gonzalo Salvador que estaba de Sub-Secretario de Asuntos Bilaterales o Políticos (no recuerdo exactamente el nombre del cargo en ese entonces). Gonzalo Salvador me llamó personalmente y me instruyó que se deje sin efecto cualquier convocatoria del Consejo Permanente una vez que se había posicionado el vicepresidente Gustavo Noboa ante los militares y se había convocado al Congreso para posicionarlo legalmente. En cuanto a las actitudes ya posteriores, una vez recibida esta instrucción preliminar de la misión, procedió a notificar al Secretario General y a todas las misiones y/o representaciones diplomáticas acreditadas ante la OEA sobre los cambios en el Ecuador y las decisiones que se habían adoptado.

**Según su criterio, ¿cuál fue el papel de la representación del Ecuador ante la OEA para que se adopten las resoluciones 763 y 764 del año 2000 en el Consejo Permanente de la OEA?**

En una primera instancia, la instrucción de la Cancillería había sido que no se convocara al Consejo Permanente y por lo tanto no se esperaba contar con una resolución. Para la resolución 763, una vez que se dieron los acontecimientos, que se iniciaron los acontecimientos, el Embajador Vivanco pidió la convocatoria de un Consejo Permanente, comunicó a Cancillería que había solicitado la convocatoria de un Consejo Permanente y en la negociación se presentó la resolución preparada por varios Estados que apoyaban la labor del Secretario General en materia de defensa de la democracia. Estos delegados presentaron un proyecto que contenía básicamente un respaldo al presidente Mahuad, al presidente saliente, y algunos llamados a los organismos internacionales para que brinden apoyo al país a fin de evitar todo el desorden interno que se daba y que se lo atribuía un poco a las circunstancias socio-económicas-políticas internas.

**Tomando en cuenta que el representante del Ecuador ante la OEA era amigo personal del presidente Jamil Mahuad, ¿se podría decir que su intención era distinta a la del resto de la representación ante la OEA?**

Es difícil ponerse en la mente del Embajador Vivanco; es una persona es sí muy poco comunicativa, él meditaba bien los puntos que le interesaban, los temas que le interesaban y tomaba las decisiones luego de alguna consulta con quienes hacíamos parte integrante de la misión. Pero creo que la opinión de la mayoría de los miembros de la misión era que él tenía quizás intenciones distintas, intenciones distintas que además venían un poco favorecidas por el pensamiento de los principales miembros del Consejo Permanente como países como Estados Unidos, Canadá, México, Colombia que de alguna manera influían en ese sentido.

**¿Cuál era la percepción del resto de miembros de la OEA sobre la situación política que estaba atravesando el Ecuador tanto en reuniones formales e informales?**

Bueno, el Ecuador había venido atravesando ya desde la época de Sixto Duran-Ballén por una situación política muy difícil y por serios cuestionamientos a la democracia. Las percepciones en la OEA, en principio, estaban sustentadas por esos antecedentes históricos. Un poco se pensaba que en el Ecuador la democracia estaba siendo cuestionada seriamente desde el interior y que se necesitaba reforzarla y mejorar la gobernabilidad. Eso se puede apreciar en las dos resoluciones anotadas, que de alguna manera intentan que se fortalezca la democracia y de que el Secretario General mantenga contacto con el Gobierno Nacional y que se de apoyo al Ecuador para mejorar la gobernabilidad.

**¿Se podría decir que existió cierta presión por parte del resto de países miembros a la representación del Ecuador ante la OEA para adoptar una posición específica?**

Yo creo que una presión en forma directa difícilmente se da en la diplomacia, quizá puede haberse dado presiones internas acá a través de la embajada americana. Alguna vez leí en algún medio que la Embajada Americana había llamado a los militares a decirles que no corran los golpes de estado en Latinoamérica, en América en general porque desde el Consenso de Washington se adoptó que la democracia, la economía de mercado eran unos principios rectores de la política en América en general.

**¿Hubo posiciones contradictorias entre el jefe de la representación, el resto de la representación ante la OEA, la Cancillería y los demás países miembros de la OEA?**

Cuando existen más de dos personas existen diferencias; siempre habrá diferencias de criterios y de formas de pensar. En un principio había coordinación con el Embajador Vivanco; creo que se actuaba de común acuerdo pero en determinado momento se produjo, si cabe, una desconexión que dio lugar a desentendimientos y que obviamente reflejó ciertas posiciones contradictorias. Mientras él buscaba de alguna manera que se le mantenga a su presidente, al presidente Mahuad, por el otro lado los miembros de carrera de la misión indudablemente veíamos desde otra perspectiva que era la perspectiva de país y de que las cosas habían cambiado, que el país seguía marchando y que había que mirar al frente y no ver atrás.

**¿Cómo justificó la OEA la resolución 764 de apoyo a Gustavo Noboa luego de la resolución 763 de apoyo a Jamil Mahuad?**

En la negociación, la resolución 764 básicamente la justificó en la necesidad de que el gobierno entrante se le de oportunidad internamente en el Ecuador como un mensaje claro para que el gobierno pueda estabilizarse, pueda desarrollar un trabajo, una labor

y que el Ecuador no siga de tumbo en tumbo. Un poco la intención es esa, aunque falto, diría desde mi punto de vista, un apoyo mas franco mas abierto.

**¿Qué hubiera podido suceder en el Ecuador si las resoluciones de la OEA hubiesen sido distintas a las adoptadas en esta oportunidad?**

No tanto, creo yo, que pesen las resoluciones en sí. Como decía, son un mensaje, son un mensaje claro pero más que nada es la decisión de los países miembros de la organización liderados básicamente por los Estados Unidos y países como México, Brasil, Argentina, Canadá la decisión de preservar la democracia en el hemisferio. Creo que las resoluciones son el mensaje escrito pero la voluntad política existe en todos esos estados para que se preserve la democracia en América. Y eso lo hemos visto en distintos casos, en el caso de Haití, en el caso de Paraguay, en el caso de Venezuela aún a despecho muchas veces de la OEA y de sus países, la intención es que se preserve la democracia y que se fortalezca la democracia en América.

**¿La representación del Ecuador ante la OEA recibió instrucciones específicas para la adopción de la resolución 764?**

A diferencia de la actuación para la adopción de la primera resolución, para la segunda sí se recibieron instrucciones específicas. Hubo un contacto además permanente entre los miembros de la representación y las autoridades de Cancillería; particularmente de quien habla con la Sub-secretaria de asuntos multilaterales Paulina García, con el Vice-Canciller Francisco Carrión e inclusive con el Canciller Heinz Moeller hubo un contacto directo para recibir instrucciones específicas sobre la participación de Ecuador en ese tiempo. Sería importante verificar las instrucciones que se recibieron vía correo electrónico.