

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2015-2017

**Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales
con mención en Negociación y Cooperación Internacional**

**Costos y beneficios de rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo: el caso de Ecuador
(2007-2015)**

Carlos Luis Obando Castillo

Asesora: Cintia Quiliconi

Lectores: Fredy Rivera y María Míguez

Quito, agosto de 2018

Dedicatoria

A los tomadores de decisión que observan con atención, investigan, meditan y aportan a la conciencia de la realidad sin ninguna ambición.

A las personas que trabajan de manera directa e indirecta en la esfera de la cooperación internacional en Ecuador.

Epígrafe

Aunque las palabras condicionen las acciones, la realidad es indiferente frente a ellas. La realidad solo puede ser percibida de manera directa y consciente, no puede ser explicada. La explicación es tan solo conocimiento, acumulación, experiencia, ideas, imágenes, símbolos.

En las siguientes líneas el lector podrá observar el proceso de toma de decisiones sobre la ayuda internacional en Ecuador, un refugio biodiverso, ubicado en la mitad del mundo, donde la vida, en sus diferentes manifestaciones, resiste ante la ambición del ser humano foráneo y local, organizada en pueblos, comunidades, naciones, estados, gobiernos. La conciencia, organizada a través de la ayuda o cooperación internacional en seguridad, ambiente, etc., en este lugar, parece no ser suficiente. Se acaba la vida no humana mientras tomadores de decisión, foráneos y locales, se preocupan por su sistema de ideas, la búsqueda de lo que conciben como progreso, desarrollo o alguna otra opinión. En este refugio de vida se acaba lo real: la vida, mientras prevalece lo imaginario: las opiniones.

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos	XI
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	18
Valoraciones conceptuales de la política exterior autónoma y la Ayuda Oficial al Desarrollo.....	18
1.1. Introducción.....	18
1.2. Teorías de las Relaciones Internacionales: periferia y autonomía	21
1.3. Realismo periférico: contexto teórico de las estrategias de autonomía.....	22
1.4. Autonomía relacional	26
1.5. Autonomía confrontacional	32
1.6. Razones para emitir, recibir y rechazar AOD.....	45
1.7. Conclusiones.....	54
1.7.1. Estrategias de política exterior autónoma en la Ayuda.....	56
Capítulo 2.....	64
Consideraciones financieras y políticas de la AOD.....	64
2.1. Introducción.....	64
2.2. Valor financiero de la AOD.....	70
2.3. Valor político de la AOD.....	74
Conclusiones preliminares	86
Capítulo 3.....	89
Ecuador rechaza la Ayuda Oficial al Desarrollo no reembolsable.....	89
3.1. Introducción.....	89
3.2. Ecuador rechaza la AOD no reembolsable estadounidense	89
3.3. Ecuador rechaza y reactiva la AOD alemana	104
3.4. Costos comparados de rechazar la AOD estadounidense y alemana	111
Conclusiones preliminares	117

Capítulo 4.....	120
La estrategia de política exterior autónoma en las políticas de AOD de Ecuador.....	120
4.1. Introducción.....	120
4.2. Estrategia de oposición de agendas frente a la AOD estadounidense	121
4.3. Estrategia de oposición y relación de agendas frente a la AOD alemana	126
Conclusiones preliminares	134
Conclusiones finales	138
Anexos	151
Lista de referencias	186

Lista de ilustraciones y tablas

Figuras

Figura 1. Ayuda Oficial al Desarrollo en millardos de dólares, 2015.....	14
Figura 2.1. AOD recibida por Ecuador 2007-2015 en millones USD a precios constantes 2008* y 2014** comparada con el flujo privado de inversión.....	72
Figura 3.1. AOD no reembolsable de Estados Unidos a Ecuador, 2007-2015, precios constantes 2015 por propósito	100
Figura 3.2. Ecuador: AOD no reembolsable de Alemania 2007-2015 en millones USD, precios constantes 2015, por propósito.....	110
Figura 3.3. AOD neta recibida por Ecuador de Estados Unidos y Alemania, en millones USD, 2007-2015, precios constantes 2008* y 2014**	111
Figura 3.4. Ecuador: Ayuda neta de Estados Unidos y Alemania en relación porcentual con la AOD neta total, 2007-2015. Precios constantes 2008* y 2014**	117

Tablas

Tabla 1.1. Los siete marcos de acción relevantes en la política de la Ayuda	47
Tabla 1.2. Motivaciones según planificación de la Ayuda	48
Tabla 1.3. Argumentos sobre desarrollo a favor y en contra de la Ayuda.....	50
Tabla 1.4. Definiciones de la Ayuda según criterios de productividad y necesidad.....	52
Tabla 1.5. Razones de la Ayuda como: recurso financiero y de autonomía	54
Tabla 1.6. Variables conceptuales de las estrategias de política exterior autónoma relacional (a) y confrontacional (b)	57
Tabla 1.7. Subcategorías conceptuales de la autonomía (A): variables explicativas del cálculo de costos y beneficios de recursos materiales e imaginarios	58
Tabla 3.1. Proyectos de mayor concentración presupuestaria en los sectores más predominantes de la AOD de Estados Unidos en Ecuador 2007-2015, según nomenclatura OECD.....	101
Tabla 3.2. AOD no reembolsable estadounidense remitida a Ecuador, en millones usd constantes 2015.....	102
Tabla 3.3. AOD no reembolsable alemana remitida a Ecuador, en millones USD constantes 2015.....	109

Tabla 3.4. Flujo neto* de Estados Unidos (EEUU) y Alemania (ALE) recibido por Ecuador (2007-2015) en relación porcentual al Presupuesto General del Estado en millones USD. Precios constantes 2014	114
Tabla 3.5. Flujo total neto (AOD+OFF+P)* de EE.UU., Alemania (ALE) y Multilateral** en relación al flujo total neto (Flujo total) recibido por Ecuador, en millones USD 2014 y porcentaje	115
Tabla 3.6. AOD neta de EEUU, Alemania, Multilateral en relación a la AOD neta recibida por Ecuador, en millones USD 2014 y porcentaje	116
Tabla 4.1. Proyectos de mayor volumen de recursos de la AOD no reembolsable de Alemania en Ecuador. 2007-2015. Precios constantes 2015.....	131
Tabla 4.2. Ejercicio de autonomía del gobierno ecuatoriano en la AOD no reembolsable estadounidense y alemana, 2007-2015	135

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Luis Obando Castillo, autor de la tesis titulada “Costos y beneficios de rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo: el caso de Ecuador (2007-2015)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2018



Carlos Luis Obando Castillo

Resumen

En 2009 Ecuador no renovó el acuerdo con Estados Unidos que permitía a fuerzas militares estadounidenses ejecutar operaciones anti narcóticos en la base de Manta de Ecuador. Para el año 2014, Estados Unidos retiró del territorio ecuatoriano su agencia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), USAID, el grupo militar y la oficina antinarcóticos, por pedido formal del gobierno ecuatoriano. Alemania mantuvo su agencia, GIZ, pero suspendió su AOD a Ecuador durante aproximadamente un año, desde el 2014. En octubre de 2015, Alemania reanudó la cooperación ambiental con una oferta de 72 millones de dólares para programas de conservación y reforestación, que el gobierno ecuatoriano aceptó. Este trabajo explora las contradicciones y coincidencias de la administración de Correa en cuanto a su política respecto a este tema.

Las preguntas guías de esta investigación son las siguientes: ¿Por qué el gobierno ecuatoriano (2007-2015) mantuvo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no reembolsable de Alemania y rechazó la de Estados Unidos? Para conocer los factores explicativos de la decisión del gobierno ecuatoriano, la investigación aborda tres preguntas subsidiarias. La primera, ¿De qué manera Ecuador calculó su decisión de rechazar la AOD no reembolsable? Es decir, qué elementos financieros o políticos primaron en la decisión del presidente Correa. La segunda, ¿Cuáles fueron los costos de Ecuador al rechazar la AOD? y la última ¿De qué forma la política exterior autónoma llevada adelante por el mencionado gobierno incidió en estas decisiones?

Los hallazgos muestran que Ecuador resultó perjudicado en su flujo financiero bilateral con Estados Unidos. En el caso de Alemania, el diálogo entre el ex presidente Correa y la canciller Merkel y la transición de una agenda confrontacional a relacional permitió a Ecuador mitigar el costo de una ruptura arbitraria y aceptar una nueva oferta de AOD. En el caso de Estados Unidos la agenda fue sólo confrontacional. La estrategia de política exterior de Ecuador, en este trabajo, se explica desde el marco teórico de la autonomía. Ecuador proyectó oponer su agenda a la de los emisores de Ayuda, en lugar de relacionarlas, lo que redujo su autonomía: Alemania y Estados Unidos suspendieron su aporte financiero de AOD, Estados Unidos retiró su agencia de Ayuda, USAID; Alemania la mantuvo, después de que Ecuador cambiara su postura de rechazo y aceptara una nueva oferta de Ayuda ambiental. Ecuador no

impuso su agenda frente a ninguno de los dos actores. Las concesiones de Alemania se produjeron por el relacionamiento de agendas de ambos países.

Agradecimientos

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, que aliviaron mis preocupaciones sobre el financiamiento de mis estudios y de forma directa financió mi ejercicio académico a través de una beca parcial. A las personas que la financiaron de manera indirecta. En especial a las personas de Sucumbíos y otras provincias del Ecuador que a pesar de no haber sido dotadas con un Centro de Educación Superior estatal, aportan con capital humano y financiero para la academia. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador donde trabajé en asuntos de cooperación internacional entre los años 2014 y 2017. En ese espacio pude conocer, de primera mano, el proceso de toma de decisiones en esta materia. Al mismo tiempo me permitió financiar mis estudios y estadía en la ciudad de Quito. A mi madre y padre, que motivaron y apoyaron mi vocación académica; a mis colegas, amigos y maestros que la nutrieron. A la pre cooperativa Imbabura del cantón Lago Agrio, donde edité por última vez esta investigación con dificultades y beneficios causados por la ausencia de internet. A quienes leyeron una serie de borradores sobre este trabajo y contribuyeron con sus preguntas y observaciones. En particular a Cintia, mi asesora, a quien le entregué una carga de trabajo no pactada para que esta investigación tenga la forma y fondo que presenta ahora. A las personas que me concedieron su tiempo para resolver mis inquietudes y aportar a las explicaciones de las mismas a través de entrevistas.

Sin su aporte, esta investigación no tendría el mismo valor.

Introducción

Ecuador desde la administración de Rafael Correa, 2007-2017, propició un discurso en contra del poder hegemónico de Estados Unidos. Motivó acciones en bloque con países de la región que compartían su visión política. Instauró un modelo económico basado en el gasto público y en el endeudamiento apoyado por un discurso que resaltaba el estado de bienestar y las políticas sociales del gobierno que también compartía en la región con países que tomaron medidas similares hasta el año 2014: Argentina, Bolivia, Brasil, Venezuela (Rathbone 2016).

Su política exterior se dirigió a diversificar sus relaciones y reducir su dependencia respecto a Estados Unidos. Esta proyección en materia de política exterior significaba una ruptura de dependencia histórica en términos comerciales y políticos en relación con el hegemón (Hey 2003). Estas medidas se dieron en un contexto de condiciones macroeconómicas favorables: el precio alto del petróleo y otras materias primas y la devaluación del dólar estadounidense favorecieron a Ecuador desde 2007 a 2014, después de ese año cambió negativamente. Estas condiciones también beneficiaron a los países de América Latina con los cuales Ecuador compartió su ideología respecto al desarrollo y otros ámbitos que se contraponían a la visión del hegemón (Akira 2015).

Se modificaron la Constitución y otras leyes durante la administración de Correa. La nueva Constitución de la República 2008, entre otros aportes, le otorgó derechos a la naturaleza y la posibilidad de reelección al presidente. Esta situación se proyectó internacionalmente a través de la iniciativa Yasuní ITT que se presentó a varios Estados de Europa y el mundo, entre ellos Alemania que, aunque no contribuyó en la consolidación de esa idea jugó un papel muy importante en la planificación y ejecución de dichos cambios normativos del gobierno de Rafael Correa en sus políticas públicas a través de Senplades y el Ministerio del Ambiente que además de mostrar coherencia en su relación compartían el interés de proyectar en el Ecuador una política económica a favor de la reforestación y conservación de la naturaleza.

Del 2007 al 2014 cuando el precio del petróleo, en promedio, fue más alto de lo que el gobierno ecuatoriano planificó, mantuvo políticas de rechazo frente a Estados Unidos, en orden de disminuir en términos reales y de imagen su vínculo histórico de dependencia (Hey 2003). Con Alemania la situación fue diferente, su rechazo fue sorprendente porque

históricamente no existía fricción en términos de un poder hegemónico o potencia que interfiera en su agenda interna o amenace su autonomía. La bonanza económica ecuatoriana aportó al contexto de una agenda de oposición frente a la AOD de Estados Unidos y Alemania.

En el 2015, Ecuador presentó un escenario económico distinto. Su nivel de endeudamiento se acercó al techo legal del 40% del producto interno bruto según versiones oficiales. El precio del petróleo cayó y las proyecciones de presupuesto general del estado se realizaron con el precio del barril de petróleo por \$35, después de haber recibido ingresos por barril por más de \$100 durante la administración de Correa. Esto incrementó también el costo de su endeudamiento con intereses más altos que llevó a su administración a adquirir flujo financiero a través de contratos de preventas petroleras y otras medidas que no se estudian en esta investigación.

En este cambio de escenario económico, Ecuador se retractó con Alemania y aceptó una nueva oferta de AOD. Mientras que con Estados Unidos no se produjo una reactivación. Esta decisión mitigó los costos financieros en la relación con Alemania, pero no con Estados Unidos.

Del 2007 al 2015, periodo de estudio seleccionado, las decisiones del gobierno ecuatoriano modificaron el flujo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibido por Ecuador en el mismo periodo. En relación al total de AOD neta recibida, 217,3 millones en 2007 y \$311,1 en 2015, la participación porcentual de Alemania se mantuvo en 10% y la de Estados Unidos redujo de 20% a 5%. La AOD no reembolsable en la que profundiza esta investigación redujo de \$270,9 a \$145,3 millones, Estado Unidos redujo su aporte de \$55,86 a \$17,13 millones y Alemania subió su aporte de \$19,07 a \$23,82 millones (OCDE 2012, 2017).

Las decisiones del gobierno ecuatoriano se mostraron en la prensa local e internacional como acciones de rechazo frente a la ayuda de Estados Unidos y Alemania y formalmente pusieron en riesgo la renovación de los acuerdos de cooperación internacional que había firmado con ambos países.

En cuanto a los principales hechos de hostilidad hacia Estados Unidos se pueden mencionar los siguientes episodios como los más destacados. En 2009 Ecuador no renovó el acuerdo firmado con Estados Unidos que autorizaba a fuerzas militares estadounidenses desde 1999, año en el que se firmó el convenio, detectar, controlar y rastrear aeronaves desde el Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés), en Manta, Ecuador y contrarrestar actividades ilegales vinculadas al narcotráfico.¹ También en ese año el gobierno ecuatoriano expulsó a dos diplomáticos estadounidenses Mark Sullivan y Armando Astorga, por considerarlos involucrados en asuntos internos de Ecuador. En abril de 2011 el gobierno ecuatoriano anunció la expulsión de la embajadora estadounidense, Heather Hodges, a la que declaró persona no grata, por sus declaraciones no públicas, reveladas a través de WikiLeaks (página disponible en línea que puso en circulación información confidencial del gobierno estadounidense), que acusaban al gobierno ecuatoriano de estar al tanto y no tomar acciones legales frente a la corrupción en sus fuerzas policiales.² En junio de 2013 Ecuador rechazó unilateralmente al ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Enforcement Act) con Estados Unidos. La administración de Rafael Correa declaró oficialmente a través de su secretario de comunicación Fernando Alvarado que los beneficios arancelarios para los productos ecuatorianos exportados al mercado estadounidense derivados de este tratado condicionaban políticamente a su gobierno y además imponía intereses estadounidenses sobre la agenda ecuatoriana.

(el gobierno ecuatoriano) no acepta presiones ni amenazas de nadie y no comercia con los principios ni los somete a intereses mercantiles por importantes que éstos sean (...) Las preferencias fueron otorgadas a los países andinos como compensación a su lucha contra las drogas, pero pronto se volvieron un nuevo instrumento de chantaje. En consecuencia, Ecuador renuncia de manera unilateral e irrevocable a dichas preferencias.³

En noviembre de 2013 el gobierno ecuatoriano notificó la no renovación del convenio de Ayuda Oficial al Desarrollo estadounidense que permitía a Estados Unidos ejecutar proyectos de esa índole en Ecuador (anexo 1). En abril del 2014 el grupo militar, una entidad orgánica

¹ Ricardo Benassi. "EE.UU. deja la base de Manta" *BBC*, 18 de septiembre de 2009.

http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb.

² "Ecuador expulsa a la embajadora de EE UU por un cable de WikiLeaks". *El País*, 6 de abril de 2011. https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417_850215.html.

³ "Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA con EE.UU." *El Universo*. 27 de junio de 2013.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-eeuu>

del gobierno estadounidense presente en Ecuador, fue expulsado. Un mes después, el gobierno ecuatoriano, pidió la salida de la oficina antinarcóticos estadounidense. Para el mes de septiembre de 2014 estas entidades orgánicas del gobierno de Estados Unidos ya no se encontraban en Ecuador.⁴

En tanto la relación con Alemania también experimentó altibajos, a continuación, se sintetizan los principales eventos. En agosto de 2013, Ecuador anunció la cancelación de un convenio que se negociaba entre su gobierno y el gobierno alemán para la conservación del Yasuní ITT, una reserva de biodiversidad ecuatoriana en la que el gobierno local barajaba la posibilidad de explotar petróleo para el beneficio de la economía ecuatoriana, a causa de declaraciones de funcionarios alemanes sobre la necesidad de revisar el acuerdo entre Alemania y Ecuador para establecer condiciones de un posible desembolso de dinero alemán que ayude a Ecuador en su objetivo de conservación del ambiente.⁵ Un año después, el 19 de diciembre de 2014, el gobierno ecuatoriano anunció la devolución de montos entregados por Alemania para ayudar a Ecuador en la conservación ambiental. La justificación del canciller ecuatoriano Ricardo Patiño (2010-2016) fue que Alemania vulneró la soberanía de Ecuador y se entrometió en asuntos internos.

Ricardo Patiño dijo (..) Tanto la (cooperación) que recibimos, así como la que damos es no condicionada y respetuosa, y así se debe dar (...) Con todo respeto al Gobierno de Alemania, lo que el Gobierno de Ecuador dice es la verdad. No tienen que venir (parlamentarios alemanes) a consultar con otra entidad, peor con la oposición, para hacerse sus propias apreciaciones (...) Si no creen en la palabra de Ecuador, entonces no es bienvenida la cooperación alemana (...) nosotros preferimos devolverles esos recursos (Se refirió así a 7 millones de euros recibidos el último año) (...) ese dinero que el régimen ecuatoriano devolverá, puede servir al Gobierno alemán para que establezca cursos de capacitación para que sus parlamentarios se actualicen en derecho internacional y soberanía.⁶

⁴ Gonzalo Solano. "Exclusiva: USAID tiene días contados en Ecuador". *Terra*. 9 de mayo de 2014. www.noticias.terra.com/america-latina/ecuador.

⁵ "Correa rechaza cooperación e intromisión de Alemania en caso Yasuní ITT". *El tiempo*, 21 de agosto de 2013. <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/318679/correa-rechaza-cooperacion-e-intromision-de-alemania-en-caso-yasuni-itt>.)

⁶ "Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales". *El Telégrafo*, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>

En junio de 2015 en Bruselas, en el marco de la Cumbre de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC), Angela Merkel canciller de Alemania, y Rafael Correa, ex presidente de Ecuador, sostuvieron una reunión para dialogar sobre la devolución monetaria de \$7 millones y suspensión de la cooperación alemana anunciada por Ecuador un año atrás. Meses después, en octubre, la cooperación alemana ofreció un nuevo acuerdo de cooperación de aproximadamente 65 millones de euros o 72 millones de dólares estadounidenses para actividades de conservación y reforestación que lideraría el ministerio de ambiente de Ecuador; el gobierno ecuatoriano aceptó y así se formalizó la reactivación de la Ayuda alemana.⁷

Los sucesos citados fueron los eventos de política exterior ecuatoriana más relevantes en materia de ayuda estadounidense y alemana en Ecuador. No todos esos eventos estuvieron directamente relacionados con la AOD debido a que la cooperación internacional, comprende varios conceptos que usan los Estados para ilustrar sus acciones, sin ánimo de lucro, en otros países. La cooperación militar por ejemplo no cabe dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo, pero sí dentro de la cooperación internacional. Para no entrar en esta discusión sobre categorías conceptuales de la cooperación internacional o la Ayuda al exterior, esta investigación tan solo se enfoca en la AOD no reembolsable: la ayuda que envía un Estado a otro de manera oficial a través de agencias gubernamentales autorizadas por el gobierno emisor y formalizada a través de convenios con el Estado receptor y categorizada estadísticamente por el gobierno emisor bajo esa nomenclatura. Eso deja de lado la ayuda militar pero no la ayuda en temas antinarcóticos (OECD 2016).

Para contextualizar y resumir el rastreo de los eventos a las acciones del gobierno ecuatoriano directamente involucradas con la AOD estadounidense y alemana basta con situarse en los momentos anteriores y posteriores de los años 2009 y 2014. En el año 2009 no se renovó el acuerdo de Ecuador que permitía a fuerzas militares estadounidenses ejecutar operaciones anti narcóticos en el Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL) en Manta, Ecuador. Para el año 2014, Estados Unidos retiró su agencia de cooperación, USAID, el grupo militar y la oficina antinarcóticos pero mantuvo registros de AOD entregada en territorio ecuatoriano que, desde su inicio en Ecuador (hace aproximadamente 60 años) hasta la salida de su agencia,

⁷ “Ecuador recibirá 65 millones de euros de Alemania por éxitos en programas ambientales”. *Andes*, 22 de octubre de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ecuador-recibira-65-millones-euros-alemania-exitos-programas-ambientales>.

septiembre de 2014, había sumado alrededor de \$800 millones de dólares.⁸ Alemania mantuvo su agencia homóloga, GIZ, pero suspendió su cooperación ambiental otorgada a Ecuador durante aproximadamente un año. En octubre de 2015, Alemania reanudó la cooperación ambiental con una oferta de 65 millones de euros al Ministerio de Ambiente del Ecuador, para programas de conservación y reforestación, que el gobierno ecuatoriano aceptó.⁹

Este trabajo se propone abordar la siguiente pregunta de investigación ¿Por qué Ecuador mantuvo la AOD de Alemania y rechazó la de Estados Unidos? La respuesta, puede mostrar dos escenarios: una decisión ecuatoriana basada en un cálculo racional de costos y beneficios financieros y de capital de negociación o un cálculo relacionado con razones políticas. Este trabajo plantea como objetivo principal estudiar la acción tomada por el gobierno ecuatoriano hacia los dos países emisores de AOD y explorar las razones por las cuáles la administración de Correa tuvo actitudes dispares en cuanto a este tema. Se deja de lado el cálculo personal de un tomador de decisión o una entidad parcial del gobierno y se enfoca en el gobierno como entidad única (Allison 1969); no se toma en cuenta las decisiones diferentes al ámbito de la AOD.

Para explorar la pregunta central de investigación se abordan tres preguntas subsidiarias. Primero, ¿De qué manera el Ecuador calculó su decisión de rechazar la AOD? Es decir, qué elementos financieros o políticos primaron en la decisión del presidente Correa. Posteriormente, ¿Cuáles fueron los costos de rechazar la AOD para Ecuador? y por último ¿De qué forma la política exterior autónoma llevada adelante por el mencionado gobierno incidió en estas decisiones? Los supuestos que se plantean a partir de la teoría seleccionada y en virtud de las preguntas son que, por un lado, la decisión del gobierno ecuatoriano de rechazar AOD no representó un beneficio para su economía: Estados Unidos redujo su aporte financiero bilateral y pasó del 2007 al 2015 de favorable a desfavorable, mientras que Alemania mantuvo constante su aporte a pesar de haber existido apoyo político abierto y directo a las políticas ambientales y de planificación de Ecuador. La decisión del gobierno ecuatoriano valoró en mayor medida las consideraciones políticas y minimizó la importancia

⁸ Gonzalo Solano. “Exclusiva: USAID tiene días contados en Ecuador”. *Terra*. 9 de mayo de 2014. www.noticias.terra.com/america-latina/ecuador

⁹ “Ecuador recibirá 65 millones de euros de Alemania por éxitos en programas ambientales”. *Andes*, 22 de octubre de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ecuador-recibira-65-millones-euros-alemania-exitos-programas-ambientales>.

de la AOD como aporte financiero para Ecuador. Por otro lado, la estrategia de autonomía confrontacional aumentó los costos en la capacidad de negociación, maniobra o acción ecuatoriana para resolver sus asuntos internos.

El presente trabajo se organiza en cuatro capítulos de contenido teórico, empírico y conclusiones. El primer capítulo de la tesis discute qué es la autonomía confrontacional y relacional, según el debate de la política exterior autónoma, desarrollada en Sudamérica para guiar a los estados que se conciben como inferiores, dependientes o amenazados en relación a otros (Escudé 2012; Russell y Tokatlian 2009, 2001). Dentro de esa discusión de autonomía se consideran la agenda, los intereses, la valorización de recursos materiales e imaginarios y la percepción de perjuicio material que se toman en cuenta en el momento de definir las estrategias para conservar o incrementar sus recursos que afectan la toma de decisiones sobre la AOD. Se aborda también por qué los estados reciben AOD según consideraciones económicas, políticas y de seguridad. La importancia que otorga el estado sobre la selección de beneficiarios y el difusor material de recursos o entidad que entrega y materializa la AOD. Se vinculan los argumentos a favor y en contra de la AOD como herramienta efectiva de la política exterior para proyectar la visión de desarrollo, las políticas de seguridad, y políticas internas.

La investigación presenta en el segundo capítulo de qué manera el Ecuador calculó su decisión de rechazar la AOD. Se contrasta el valor financiero y el valor político que otorgó Ecuador sobre la AOD de Estados Unidos y Alemania. Las incompatibilidades ideológicas entre las agendas de estos actores y los réditos políticos, coincidencias históricas o desaciertos al oponerse a ambos actores que obtuvo la administración de Correa.

En el tercer capítulo se presenta dentro la situación financiera de Ecuador y los flujos financieros enviados por los Estados Unidos y Alemania, antes y después de las decisiones del gobierno ecuatoriano de rechazarlos y reanudar oficialmente una de las dos ayudas con el objetivo de evidenciar costos y beneficios financieros para el gobierno ecuatoriano. Una decisión calculada en términos financieros daría como resultado un escenario de beneficio en los mismos términos. Ecuador no presentaría disminución de los flujos recibidos por ambos países.

El cuarto capítulo revisa la agenda de ayuda estadounidense y alemana recibida por Ecuador y se observa si se produjo un mayor margen de autonomía del gobierno ecuatoriano frente a ambas partes. Los hallazgos se analizan en dos niveles: 1. Autonomía confrontacional, si Ecuador después de sus decisiones de rechazo logró imponer su agenda de intereses en materia de AOD sobre la agenda de los emisores. 2. Autonomía relacional si Ecuador consiguió establecer un diálogo con los emisores, observar problemas percibidos de manera conjunta y construir una agenda conjunta de AOD que se ajuste a los intereses de ambas partes (Escudé 2012; Russell y Tokatlian 2009, 2001).

El capítulo de conclusiones, presenta los hallazgos empíricos teóricos sobre los Estados periféricos y sus decisiones frente a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Se responde a la pregunta principal de esta investigación ¿Por qué el gobierno ecuatoriano del 2007 al 2015 rechazó la Ayuda Oficial al Desarrollo de Estados Unidos y aceptó la de Alemania?, y se abordan las preguntas secundarias, la selección de casos, marco conceptual y las evidencias presentadas en esta investigación.

¿Cómo se seleccionaron los elementos epistémicos, metodológicos y ontológicos de esta investigación? Dicha pregunta hace referencia a: cómo se estudia el problema, la evidencia que se va a recoger y la forma de hacerlo. El tema, el periodo, los casos, la teoría seleccionada, etc., (Roselle y Sharon 2012; Lamont 2015).

El presente trabajo es un estudio de caso, presenta un análisis cualitativo de la información estadística, bibliográfica, primaria y secundaria que explica la decisión de un Estado receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo de aceptar o rechazar la misma desde una perspectiva de política exterior autónoma. Sitúa su foco de estudio en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en la política exterior autónoma del gobierno ecuatoriano, del periodo 2007-2015, frente a las ofertas de AOD de Estados Unidos y Alemania.

Este es un estudio cualitativo, explica los factores que motivaron una decisión de un ente, el Estado, representado por un gobierno, la administración del ex presidente Rafael Correa. Se seleccionó el método de estudio de caso para dar más detalles sobre la estrategia de política exterior de Ecuador frente a las ofertas de AOD de Estados Unidos y Alemania. Esta selección de herramientas permite conocer complejidades del caso ecuatoriano y generar

hallazgos mucho más profundos, al considerar más variables y menos casos (Roselle y Sharon 2012).

De acuerdo con Roselle y Sharon (2012) para dotar de mayor rigurosidad científica al método de estudio de caso es necesario incorporar en la hipótesis varias variables o teorías. Por ejemplo, analizar el caso desde teorías realistas e idealistas y evaluar cuál de ellas tiene más poder explicativo. En consecuencia, se abordan las preguntas de investigación desde las discusiones de la política exterior autónoma, el debate sobre las razones de un Estado receptor y uno emisor para aprobar o rechazar la AOD y se aproximan ambas discusiones para explicar las decisiones del Estado ecuatoriano en materia de política exterior que le llevaron a rechazar la AOD de Estados Unidos y Alemania y sus motivaciones para reactivar esta última.

La investigación considera las discusiones teóricas de la economía política internacional, la política exterior y las relaciones internacionales de nivel estructural, a través de teorías del realismo, neorealismo, realismo subalterno o periférico y de nivel medio, la política exterior autónoma para explicar la decisión ecuatoriana de rechazar la AOD no reembolsable.

Asimismo, Lamont (2015) sugiere que tal metodología debe escoger un camino epistemológico entre empirismo o positivismo e interpretativismo. Es decir, seleccionar entre la explicación y la comprensión; la identificación de causas o roles en fenómenos determinados y, por otro lado, la determinación de significados sociales de lo estudiado, el impacto en identidades o dinámicas sociales. En este sentido se escogió lo primero, explicar posibles causas o factores del rechazo del gobierno ecuatoriano, del 2007 al 2015, a las ofertas de AOD de Estados Unidos y Alemania.

En cuanto a los métodos, fijados a partir de las preguntas de investigación, se optó por entrevistas, análisis de documentos oficiales y análisis de documentos públicos como herramientas para generar evidencia. Tal selección aporta a la plausibilidad del estudio, puesto que a mayor número de fuentes primarias más fiable y objetiva es la investigación (Lamont 2015, Roselle y Sharon 2012, Thies 2002).

Las entrevistas permitieron, asimismo, la generación de evidencia de primera mano, mientras que el análisis de documentos sirvió para el estudio de fuentes primarias, secundarias y terciarias. La primera se estructuró según los supuestos planteados y la segunda según el

marco teórico seleccionado; de manera que se codificó y agrupó la información según los conceptos claves planteados en el marco teórico.

Las fuentes primarias, en este caso entrevistas semiestructuradas, aportaron mayor valor a la investigación, porque recogieron testimonios de tomadores de decisión o personas involucradas en los procesos de decisión del gobierno ecuatoriano, sobre Alemania y Estados Unidos, que permitieron complementar los hallazgos basados en fuentes secundarias. Las fuentes secundarias y terciarias, revisión bibliográfica en este caso, aportaron contexto y factores explicativos del problema (Lamont 2015).

En cuanto a la relevancia teórica del tema, la aplicación y el aporte social que este puede significar (Lamont 2015), vale resaltar que la discusión sobre la influencia en la determinación de políticas internas y la estrategia de política exterior por la cual opta el país con menor poder relativo ha sido una motivación en América Latina para la producción de conocimiento en relaciones internacionales y política exterior. En esta línea se desarrollaron los primeros aportes en materia de política exterior autónoma por parte de Helio Jaguaribe (1970, 1979) y Juan Carlos Puig (1984) desde Brasil y Argentina, respectivamente. También a los aportes más recientes que se han producido desde entonces, Escudé (1992), Russell y Tokatlían (2001, 2009), Colacrai (2006, 2009); Lorenzini y Pereyra (2013), Simonoff (2014), entre otros, que introducen innovaciones en las principales premisas de este enfoque teórico evolucionando desde una perspectiva confrontacional hacia una con mayor dotación relacional.

La selección teórica se justifica porque no se ha realizado, hasta el 2017, un estudio de caso de Ecuador que vincule los aportes teóricos de política exterior autónoma y la gestión de Ayuda Oficial al Desarrollo. Hasta el año 2002, no se había producido un aporte de académicos ecuatorianos al análisis de política exterior ecuatoriana con rigor científico que ofrezca modelos de análisis o siga un proceso sistemático de aplicación teórica y práctica. Como menciona Bonilla (2002), en Ecuador los esfuerzos en esa materia se producían desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con estudios de carácter descriptivo. Dicho esto, la obra “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana” que se desarrolló tras un convenio con la Academia Diplomática y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), del Ecuador, y se publicó en el

año 2002, representó un primer esfuerzo académico, sistemático, para el análisis de la política exterior ecuatoriana por ecuatorianos. Desde la publicación de esa obra no se han generado trabajos con estas características.

Esta investigación aporta a la discusión teórica de la política exterior autónoma y las políticas de Ecuador relacionadas con la Ayuda Oficial al Desarrollo desde la perspectiva del Estado receptor y con menor poder relativo en el sistema internacional.

La aplicación y aporte social de esta investigación, se encuentra en la vigencia de las relaciones de AOD entre Alemania, Estados Unidos y Ecuador. El primero cuenta con un convenio vigente desde 2014. Estados Unidos, a pesar de no haber renovado el convenio de cooperación y de que cerrara sus oficinas en septiembre de 2014; según datos de USAID, esta agencia propició actividades en el año 2015. No existe un registro completo de ese año, pero hasta octubre de 2016, se reportan al menos 20 actividades de USAID en Ecuador. De los años 2016-2017, en los que se realizó este estudio, aún no existen datos consolidados, sin embargo, tras el terremoto que afectó la costa ecuatoriana el 16 de abril de 2016, USAID retomó su presencia institucional en el Ecuador, gracias al decreto ejecutivo emitido por el presidente Rafael Correa que habilitó la ayuda humanitaria y la intervención en actividades de post emergencia, reconstrucción y reactivación productiva (USAID 2017).

El periodo de 2007-2015 se seleccionó porque registra intercambios de comunicación, negociación y ajustes en las intervenciones de AOD de Estados Unidos y Alemania en Ecuador. Las acciones de rechazo del gobierno ecuatoriano hacia la ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos y Alemania se dieron en un contexto de declaraciones del presidente de Ecuador, Rafael Correa y su canciller, Ricardo Patiño, que calificaban las estrategias de política exterior de todas las partes involucradas. En referencia a Ecuador el Canciller argumentaba que Ecuador ponderaba la soberanía por sobre todas las decisiones en materia de ayuda internacional, manifestando que “el gobierno ecuatoriano no aceptará que la cooperación se use como un instrumento de supervisión y que no sea respetuosa de la soberanía”.¹⁰ Es decir, en su discurso, el Canciller exigía el respeto de las decisiones

¹⁰ “Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”. *El Telégrafo*, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>.

gubernamentales ecuatorianas frente a cualquier acción foránea de AOD u otra forma de cooperación internacional. Este gobierno inició en 2007 y terminó en 2017, sin embargo, por el momento de inicio de esta investigación se tuvo que acortar el final del estudio hasta el 2015, último año en que los datos estaban disponibles.

A más de lo explicado en el párrafo precedente, se seleccionó el gobierno ecuatoriano del 2007 al 2015 para investigar sus decisiones de rechazo frente a la Ayuda Oficial al Desarrollo de Alemania y Estados Unidos por tres escenarios relevantes: 1. Escenario financiero: es necesario conocer el diagnóstico sobre la ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos y Alemania recibida por Ecuador desde el año de inicio del gobierno que tomó la decisión de rechazar dichos flujos, 2007, hasta el año en el que se reanudó la cooperación de Alemania, 2015. Este escenario económico del 2007 al 2015 muestra la base sobre la cual se pudo haber producido un cálculo de costos y beneficios de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Ecuador. 2. Escenario estratégico: en este periodo el gobierno ecuatoriano, a través de su jefe y representante de estado, insistió sobre la ponderación de su soberanía frente a la Ayuda ofrecida por estados foráneos. 3. Escenario de política interna: al interior del gobierno, según su plan nacional de desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se realizaron proyecciones sobre el Estado ecuatoriano como un Estado soberano que apoya un sistema multipolar, en contraposición de un solo poder hegemónico como el estadounidense.

Este es un estudio de caso, es decir no se realizan comparaciones a través de variables pre establecidas, sino que se estudia un solo caso: las decisiones del gobierno ecuatoriano, donde Estados Unidos y Alemania aportan evidencia a la pregunta central sin el establecimiento de variables comparativas.

Se seleccionó Ecuador como caso de estudio de un estado que busca autonomía porque es un país con menor población, recursos económicos y militares, en comparación a Alemania y Estados Unidos, y busca el improbable de consolidar un sistema multipolar frente al poder hegemónico de este último (Ikenberry y otros 2011; Russell y Tokatlian 2009). Se contrastan los casos de Estados Unidos y Alemania, porque el primero decidió retirar su agencia de AOD mientras que el segundo decidió mantenerla en Ecuador y ambos fueron importantes contribuyentes de AOD.

Estados Unidos es importante por dos razones. Primero, es el mayor poder en el continente en el que se ubica Ecuador (Ikenberry y otros 2011). Lo que en la política exterior autónoma se identifica como parte importante para el establecimiento de una estrategia que genere mayor autonomía para el estado menos poderoso. Además, Estados Unidos, por ser el estado más poderoso del continente americano, es pieza clave para desarrollar una estrategia de política exterior autónoma desde Ecuador. Segundo, es uno de los emisores de Ayuda reconocidos a nivel global y en América Latina por su aporte técnico y financiero en atención a problemas regionales. La visión estadounidense sobre estos problemas contrasta con la preferencia doctrinaria local y regional (Rivera 2012) pero los objetivos de sus acciones preocupan a ambas partes a pesar de las diferencias. Son ejemplos, la lucha anti narcóticos y la corrupción, donde las visiones ideológicas sobre el problema y las medidas para contrarrestarlas son diversas, pero preocupan seriamente a todos los involucrados (OECD 2012, 2017).

Alemania, representa un Estado con más recursos que Ecuador, se ubica geográficamente distante, en el continente europeo donde tiene un rol destacado de poder económico, político y militar.¹¹ En política exterior autónoma este Estado se incluye en la estrategia en cuanto signifique una amenaza a la autonomía del Estado menos poderoso, es decir que ponga en riesgo su supervivencia, reduzca sus bienes económicos o libertad. Solo en términos económicos, Alemania, por su solidez, registró en 2015 el superávit comercial más voluminoso del mundo por \$300 mil millones USD, representa un polo de poder al cual prestarle atención frente a la política ecuatoriana de disminuir la unipolaridad de Estados Unidos y apostar por un sistema internacional multipolar (Malamud 2009).

En materia de Ayuda Oficial al Desarrollo, Alemania, al igual que Estados Unidos, es reconocido como un actor con presencia global. En Ecuador fue un socio estratégico en AOD porque permitía mayor coordinación del gobierno ecuatoriano sobre los programas y beneficiarios de la AOD a través de la participación de su Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) y el Ministerio de Ambiente en la AOD relacionada con ambos temas.

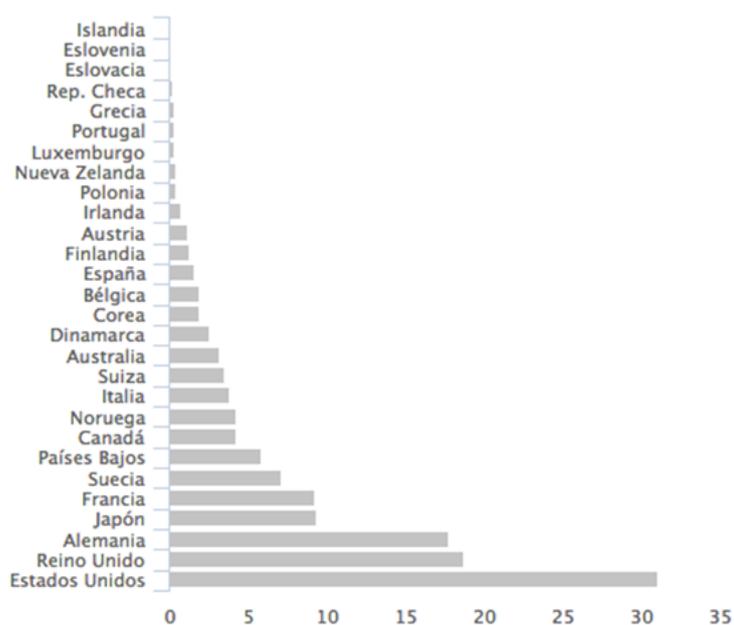
Se estudian los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo de Estados Unidos y Alemania porque a nivel global son Estados Unidos, Reino Unido y Alemania los actores más importantes según

¹¹ “Alemania asume su papel como líder militar en la Unión Europea” *New York Times*. 9 de junio de 2016. <https://www.nytimes.com/es/2016/06/09/alemania-asume-su-papel-como-lider-militar-en-la-union-europea/>

la medición de sus aportes en millardos de dólares entregados (recursos técnicos y financieros valores financieramente) con al menos 25% de concesionalidad (figura 1). En Ecuador la presencia de ambos se encontraba en 2007 formalizada a través de convenios y se ejecutaba a través de agencias especializadas en AOD, USAID por Estados Unidos y GIZ, por Alemania. Reino Unido no contó con esta última característica y su presencia política fue muy escasa en el ámbito de la AOD.

Estados Unidos y Alemania fueron actores políticos en el ámbito de la AOD por su rol protagónico en la lucha frente al tráfico de drogas ilícitas en el primer caso y en los ámbitos de planificación del estado ecuatoriano, la reforestación y la conservación ambiental en el segundo.

Figura 1. Ayuda Oficial al Desarrollo en millardos de dólares, 2015



Fuente: Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo 2017.

La selección de ambos emisores de ayuda también se basó en la presencia oficial bilateral de AOD en Ecuador en el periodo 2007-2015. Alemania y Estados Unidos, del 2007 al 2015 realizaron actividades de AOD según convenios bilaterales oficiales firmados con Ecuador. En el caso de Alemania, se produjo en el año 2014 un acuerdo que resalta dos áreas prioritarias: 1. Protección del medio ambiente y los recursos naturales; 2. Administración pública y cambio de la matriz productiva. GIZ la agencia oficial de cooperación al desarrollo de Alemania resalta en el primer eje el programa PROCAMBIO el tema de “Cambio

climático, biodiversidad y desarrollo” ejecutado por el Ministerio de Ambiente del Ecuador y en el segundo eje, el programa BUEN GOBIERNO que se focalizó en “Fortalecimiento del Buen Gobierno”, ejecutado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.¹²

Los convenios de AOD de ambos emisores acordados con Ecuador no se usan como evidencia empírica en este trabajo tan solo son citados en esta introducción para contextualizar los temas de interés transfronterizo de las partes involucradas. La evidencia de la AOD se recoge por las acciones ejecutadas en Ecuador a través de un análisis de proyecto a proyecto representada por su valor en millones USD. Esos valores corresponden a los millones usd desembolsados y registrados por los emisores como AOD no reembolsable en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Esas valoraciones se explican desde las nociones teóricas, asociaciones observables y supuestos escogidos desde el marco teórico hasta el término de la investigación. Así, se asocian las acciones de los emisores y receptor con las motivaciones para emitir, recibir, rechazar la AOD y la búsqueda de autonomía del receptor frente a una herramienta de economía política internacional que enfrenta visiones ideológicas de emisores y receptores. Los valores de AOD y el flujo financiero bilateral recibido por Ecuador permiten medir costos y beneficios en términos financieros, mientras que el contraste de visiones ideológicas desde la política exterior y la economía política internacional permiten explicar los diferentes beneficios y perjuicios desde consideraciones políticas.

En el caso de Estados Unidos el último acuerdo marco de cooperación se dio en el año 2007, a este se le realizaron dos adendas, la primera el 15 de septiembre de 2008 y la segunda el 30 de diciembre de 2009 que extendió la vigencia del convenio hasta el mes de septiembre de 2010. El convenio marco, 2007, establecía objetivos del trabajo de cooperación oficial bilateral que se resumen en cinco puntos: 1. Paz y seguridad, 2. Gobernar justa y democráticamente, 3. Inversión social, 4. Crecimiento económico, 5. Asistencia Humanitaria. Para efectos de este estudio vale resaltar el objetivo dos, que menciona: “promover y fortalecer democracias efectivas en las naciones para que puedan avanzar hacia la consolidación democrática”. Firmaron en el convenio principal y en las adendas USAID por Estados Unidos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por Ecuador.

¹² Barbara Hess (Directora Residente de GIZ en Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.

Sumado a la evidencia que aportan los datos estadísticos del aporte financiero de Estados Unidos y Alemania en Ecuador a través de la AOD la investigación precisa de la revisión documental de fuentes primarias y secundarias para dotar de mayor sostén a los hallazgos de la investigación. Es decir, la realización de entrevistas semiestructuradas, observación participativa, revisión bibliográfica sobre política exterior autónoma y ayuda internacional y la revisión de noticias que recogen las comunicaciones de los gobiernos de Estados Unidos, Alemania y Ecuador en momentos anteriores y posteriores a la decisión de rechazo y aceptación que realiza el gobierno ecuatoriano sobre la AOD de ambos países, método que se conoce como *process tracing* en inglés y rastreo de procesos en español (Burnham y otros 2004).

La teoría de política exterior autónoma explica las acciones entre Estados percibidos como más y menos poderosos que buscan solucionar un problema. En este caso, explicar las acciones del gobierno ecuatoriano del periodo 2007-2015 frente a las ofertas de AOD estadounidense y alemana para solventar los problemas percibidos en territorio ecuatoriano. Es de suma relevancia para explicar de qué manera Ecuador implementó una política exterior autónoma en cuanto a sus decisiones sobre AOD.

La bibliografía de política exterior autónoma explica las estrategias hacia el exterior de un Estado que busca autonomía. Es decir, el Estado que parte de una situación de dependencia o de defensa de su autonomía frente a otros Estados, por sus recursos materiales (económico, militar, naturaleza, biodiversidad, etc.) o imaginarios (identidad, cultura, posicionamiento internacional, capacidad de negociación, etc.). El Estado que busca autonomía a través de un ejercicio de medición, comparación y percepción, se sitúa a si mismo por debajo o en defensa de otros. Éste se percibe inferior en poder, material o imaginario, y busca: disminuir su dependencia, inferioridad, vulnerabilidad; garantizar su supervivencia e incrementar o mantener su bienestar económico y libertad a través de la confrontación o relación con los intereses de los estados más poderosos (Escudé 1992, 2012; Jaguaribe 1970, 1979; Puig 1984; Simonoff 2014).

Con todas las herramientas expuestas los capítulos empíricos parten del escenario del 2007 al 2013 en el que Ecuador recibía Ayuda Oficial al Desarrollo de Alemania y Estados Unidos, al

escenario del 2014 al 2015 donde Ecuador rechaza la AOD estadounidense y conserva la alemana.

La tesis está organizada de la siguiente manera: el capítulo teórico aborda el debate de la política exterior autónoma discutiendo qué es la autonomía confrontacional y relacional para luego discutir por qué los Estados reciben o rechazan flujos técnicos y monetarios valorados financieramente en millones de dólares y categorizados como Ayuda Oficial al Desarrollo. En tanto los capítulos empíricos analizan de qué manera Ecuador calculó los costos y beneficios de rechazar la AOD y que valoración estratégica de autonomía explican las decisiones de Ecuador en el mismo ámbito respecto a Estados Unidos y Alemania. Finalmente, las conclusiones resaltan los principales hallazgos de esta investigación.

Capítulo 1

Valoraciones conceptuales de la política exterior autónoma y la Ayuda Oficial al Desarrollo

1.1. Introducción

La política exterior de Ecuador tuvo un cambio en la administración de Correa porque se deslindó de su principal socio comercial y potencia hegemónica: Estados Unidos. Se inclinó hacia la defensa de un sistema multipolar que se concentró en una oposición retórica frente al poder hegemónico del cual había dependido históricamente. En otras palabras, su posición no correspondía a la relación histórica con ese país y su opción estratégica fue alinearse con otros en contra de su emisor de AOD y socio comercial más importante (Hey 2003; Malamud 2009; Bonilla 2002).

La política exterior autónoma, es un desarrollo teórico que presenta oportunidades estratégicas para los estados de América Latina, como Ecuador, que a pesar de no haber recibido después de la guerra fría atención estratégica por parte de los Estados Unidos han mantenido una relación de cooperación relacionada con intereses de seguridad, comercio, lucha contra drogas ilícitas, crimen organizado, fortalecimiento de valores democráticos, lucha contra la corrupción y apoyo a la consolidación de sociedades modernas autosuficientes (Russell y Tokatlian 2009; Rivera 2011; Bonilla 2002; Rostow en Meier y Seers 1984).

El objetivo principal de las discusiones teóricas de la autonomía es evidenciar las limitaciones de una retórica proyectada hacia el exterior de estar totalmente a favor o en contra del hegemón. Asimismo, alinearse o unirse a otras fuentes de poder y enfrentarse a él. Este supuesto es incorrecto porque no existen estas realidades absolutas son una proyección de una posición política muy limitada (Russell y Tokatlian 2009).

Esta discusión teórica es una crítica a la interpretación de las opciones políticas estratégicas dicotómicas que limitan a los Estados latinoamericanos en sus acciones bilaterales y multilaterales frente a la generación de autonomía nacional. Demanda acciones concretas del estado latinoamericano en lugar de confrontarse y rivalizar directamente con Estados Unidos y perder oportunidades de coincidencias de intereses con ese foco de poder y con la región.

Las discusiones teóricas de la autonomía encuentran sus bases en la explicación de las inequidades del sistema internacional a través de relaciones de dominación que explicaron Wallerstein, Prebisch en los años cincuenta en adelante. Estas discusiones se relacionan íntimamente con las críticas sobre las motivaciones de la AOD a las cuales la administración de Correa hizo referencia para justificar su confrontación directa frente a Estados Unidos y Alemania en este ámbito.

La retórica de Ecuador resaltó la situación de desventaja estructural en el sistema internacional frente a estos polos de poder. Con énfasis en la oposición frente al hegemón. Además, marcó en reiteradas ocasiones la necesidad de reconocimiento de su autonomía frente a las decisiones de la AOD y temas similares de política exterior como la cooperación militar.

Correa planteó una exigencia histórica de países de menor poder relativo sobre el cambio del sistema internacional para gozar de mejores condiciones económicas en lugar de recibir “dádivas” o “limosnas”¹³ como calificó el ex Presidente ecuatoriano a la AOD estadounidense. Esa argumentación se tomó en cuenta en la década de los años ochenta a propósito de la crisis económica mundial de esa época y se enfrentaba al argumento a favor de la cortesía de los estados emisores de no cuestionar el orden interno de los gobiernos receptores de estos recursos que mostraban ser ineficientes frente a solucionar sus propios problemas (Meier y Seers 1984).

Bajo estos supuestos, Ecuador, se muestra en este estudio como un estado receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo que en comparación con Estados Unidos y Alemania tiene una situación de desventaja en términos materiales e imaginarios (Gunder 1970; Keohane 1969, Nye 1990; Prebisch 1954; Wallerstein 1979, 1993, 2010). Por tanto, su política exterior es periférica y se contrapone a intereses no compartidos con Estados centrales. El Estado periférico se percibe, gradualmente, desde inferior hasta amenazado, en relación a los Estados centrales; busca mantener o incrementar sus bienes materiales o imaginarios y considera como amenazas las incompatibilidades en sus agendas de AOD.

¹³ “Ecuador no necesita limosnas de ciertas ONG que buscan socavar la institucionalidad del Estado”. Enlace ciudadano N° 353, 21 de diciembre de 2013.

Esta investigación, considera como un bien material la economía financiera y la autonomía o capacidad de negociación como un bien imaginario. La primera hace referencia a los flujos valorados monetariamente que ingresan y salen de la economía mientras que la autonomía se refiere a la percepción del estado de ser capaz de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan a su agenda (Escudé 2012; 1992; Myrdal 1984; Parry 1995; Russell y Tokatlian 2001).

Bajo los supuestos teóricos de esta investigación frente a la AOD el estado periférico con sus decisiones de política exterior busca su bienestar financiero y autonomía. En este caso, Ecuador enfrentó un escenario de cálculo de costos y beneficios al rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo, flujo financiero favorable (ingresa al país), de dos Estados centrales que participaron del 48% del total de la AOD neta que recibió por ese concepto en el año 2007 (OCDE 2012, 2016). El beneficio para el estado periférico se mediría por la conservación o incremento de sus recursos financieros. Para el segundo supuesto, el estado en desventaja debió obtener un beneficio en su autonomía (capacidad de atender su agenda), después de rechazar la participación de los Estados centrales en sus decisiones políticas vinculadas con Ayuda Oficial al Desarrollo.

En el cálculo de costos y beneficios de su política exterior, los argumentos de esta investigación son que el estado periférico ejerce autonomía confrontacional (de oposición) para conseguir imponer su agenda en la intervención de AOD o ejerce autonomía relacional para atender intereses de las agendas involucradas: la suya y la de los Estados centrales. En ambos casos el beneficio de autonomía se mide por la conservación o incremento de la capacidad del Estado periférico para atender su objetivo más importante de su agenda, incremento o conservación de recursos materiales: supervivencia, capacidad de maniobra o autonomía, bienestar económico y militar (Escudé 2012; 1992; Jaguaribe 1970, 1979; Myrdal 1984; Puig 1984; Russell y Tokatlian 2001).

El estado autónomo recibe flujos financieros porque son recursos materiales que garantizan su supervivencia. ¿Qué sucede cuando están en conflicto los bienes materiales y los imaginarios del Estado?, ¿Podrían estar en conflicto? El marco teórico, a continuación, se concentra en revisar si el estado periférico en cuestión calculó su decisión de rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo (recursos materiales) de los Estados centrales en base a costos y beneficios para sus recursos materiales (financieros) y recursos imaginarios (autonomía: capacidad de atender

la agenda propia). Por un lado, se explican las categorías conceptuales de la AOD como flujo financiero y las motivaciones de un Estado para recibirla. Por otro lado, la autonomía como estrategia y capital para ejecutar acciones que permitan atender la agenda propia.

Todas las categorías conceptuales presentadas en esta introducción van desde el nivel macro, sistémico, hasta el nivel meso. Desde las relaciones en el sistema internacional hasta el Estado como actor principal y administrador de las ideas, normas y limitaciones de conducta para los sujetos naturales y jurídicos del mundo, perspectiva realista del sistema internacional, hasta la autonomía, subcategoría conceptual o teoría sustantiva del realismo periférico, crítica del realismo clásico (Keohane y Nye 2010; Escudé 2012).

1.2. Teorías de las Relaciones Internacionales: periferia y autonomía

Las relaciones internacionales atravesaron cronológicamente tres grandes debates. El primero después de la primera guerra mundial entre idealistas y realistas sobre el mantenimiento de la paz y cómo evitar el conflicto a través de un orden mundial. El segundo debate se produce después de la segunda guerra mundial entre neorealistas y neoliberales sobre la rigurosidad científica de las relaciones internacionales. Un debate epistemológico y metodológico de las relaciones internacionales que busca dotar la producción de conocimiento de un orden mucho más sistemático, aquí se discuten la aplicación de los enfoques de las ciencias naturales a las relaciones internacionales. El tercer debate se produce desde la década de 1970, aproximadamente, sobre cuestiones de las relaciones entre Estados más allá del mantenimiento de la paz. Se discute sobre la conmensurabilidad de las teorías y los paradigmas teóricos. El cuarto debate se ubica después de la guerra fría, enfrenta los enfoques racionalistas frente a los reflectivistas. Motiva una pugna entre positivismo y pos positivismo, enfoques explicativos e interpretativos. Desde el positivismo se ponderan: la observación sistemática, la recopilación de datos a través de la experimentación, búsqueda de patrones y regularidades observables. En contraste con el enfoque pos positivista que da énfasis a la interpretación, los significados, las creencias, aspectos culturales más allá de los fenómenos observables en la realidad (Dunne, Kurki y Smith 2007).

Las estrategias de política exterior autónoma aparecen con esa nomenclatura conceptual después del tercer debate y se ubican en el cuarto debate con obras desarrolladas desde Sudamérica, que tienen en común la categoría conceptual del Estado periférico como actor

principal que busca autonomía. Me refiero a las obras de Puig (1980), Jaguaribe (1970), Escudé (1991) y otros autores. También a las obras que se desarrollaron en otras regiones y otros idiomas cuya simbología conceptual no coincide con la expuesta, pero representan aportes similares como Dekronja, Parry, entre otros (Bologna 2000, 2008).

El Estado periférico es un aporte conceptual que se contextualiza en la teoría de nivel sistémico: realismo periférico. Esta teoría brinda elementos explicativos sobre la relación entre Estados con diferencias de poder que determina una dinámica gradual entre la emisión y recepción de normas internacionales o limitaciones de conductas estatales. Esa diferencia de poderes percibidas motiva a los Estados con menor poder relativo a establecer estrategias que generen un beneficio material, entendido en términos financieros en esta investigación, e imaginarios, entendidos como autonomía (Escudé 1992; Fearon 1995; Jervis 1976).

1.3. Realismo periférico: contexto teórico de las estrategias de autonomía

El realismo periférico es un enfoque teórico que deriva de la crítica a las teorías de nivel sistémico imperante, principalmente al realismo. La autonomía se inserta en el cuarto debate de las relaciones internacionales porque aporta un enfoque de análisis distinto al del realismo clásico, aunque no forma parte de las teorías críticas (neo marxismo, feminismo, post positivismo). Es una teoría racionalista porque ubica factores que explican situaciones determinadas, no busca significados sociales o elementos culturales que motiven un resultado. No es reduccionista porque considera la situación del actor más allá de sus atributos para explicar la conducta en las relaciones internacionales (Escudé 1992; 2012).

El realismo periférico complementa la teoría neorrealista sobre las consideraciones de la estructura y el agente. El neorrealismo sostiene que las acciones de los Estados no modifican la estructura, sino que los cambios en ella se producen por un balance de poder. Waltz (1988) argumenta que a mayor poder mayor autonomía tendrá un Estado. La búsqueda no es sobre la maximización del poder sino sobre la seguridad.

Se traslada el foco de análisis del realismo desde la estructura a las posibles acciones que el Estado puede tomar para incrementar sus recursos, suplir su vulnerabilidad percibida sin arriesgar su integridad. Es decir, su fin no es la confrontación sino el desarrollo interno. Se entiende el poder como un medio. El neorrealismo menciona el concepto de “acción” o

capacidad de maniobra de un Estado como una consecuencia de las limitaciones de la estructura del sistema internacional y el balance del poder. Desde el enfoque del realismo periférico, la acción del Estado puede movilizar o flexibilizar las condiciones estructurales a través de conservar o incrementar los recursos materiales e imaginarios.

La categoría conceptual de autonomía se constituye en un enfoque sustancial que deriva de la teoría general del realismo periférico. Hace referencia a un estado de situación (capital finito) y a una estrategia de política exterior de un Estado. Ambas consideraciones adquieren importancia en la búsqueda de un Estado por modificar su posición percibida en el sistema internacional (Escudé 2012; Bologna 2000, 2008).

La autonomía toma la dinámica bi modal de centro periferia de una de las teorías del desarrollo producidas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años 60 con los aportes de Raúl Prebisch, que, a su vez, se inspira en las teorías del Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein o Sistemas Mundo de Gunder Frank. Pero a diferencia de ésta, la autonomía, se sitúa en el campo de las teorías de relaciones internacionales, subcategoría de política exterior y no del desarrollo y amplía esa dinámica a opciones estratégicas no bimodales.

Es bi modal porque divide los Estados en al menos dos categorías: Estados centrales y periféricos o en hacedores de reglas y receptores de reglas (Escudé 1992). Ambas son categorías subjetivas, dependen de la percepción de los Estados; no obstante, existen elementos que permiten ubicar a los Estados en una de las dos categorías. Son los recursos materiales e inmateriales. A mayores recursos de ambos tipos se trata de un Estado Central y de manera inversa, a menor recursos se trataría de un Estado periférico. No existe una línea divisoria clara entre ambas categorías de allí que se diga que también cuenta la percepción de los Estados (Keohane y Nye 1998).

El poder militar y económico es el indicador más común entre los teóricos del neorrealismo defensivo y ofensivo (Waltz 1988, Ikenberry 2011). Es decir que entre más recursos económicos y militares mayor poder tiene un Estado y por tanto se considera como una potencia o Estado central. Son indicadores en este sentido, el PIB per cápita y los recursos militares: número de soldados, tecnología militar, armamento, etc.

En cuanto a los recursos inmateriales, estos hacen referencia a la capacidad de tomar decisiones que afecten a otros Estados que los obligue a realizar acciones que no deseen, esto puede ser por coerción o por consenso (Keohane y Nye 1973). También se toma en cuenta la capacidad de liderazgo, es decir que sin coerción existan otros actores de igual, menor o mayor poder que respalden los objetivos del Estado líder como propios (Malamud 2011). Es indicador de este liderazgo la membresía a organizaciones internacionales que brinden privilegios al Estado, por ejemplo, la capacidad de veto con la que cuentan Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Escudé 2012), es un privilegio que les permite ostentar la cualidad de Estados Centrales; el poder de veto permite decidir en materia de seguridad internacional e imponerse sobre los deseos de otros Estados.

La política exterior autónoma que deriva del realismo periférico, menciona que los Estados receptores de normas pueden emprender estrategias de manera que modifiquen la posición percibida. Es decir que se contempla la posibilidad de incrementar gradualmente recursos materiales e inmateriales para alejarse de la condición de Estados periféricos. Esta visión permitiría visualizar categorías intermedias como resultados de estrategias de política exterior de un Estado. Como se mencionó anteriormente se trata predominantemente de categorías subjetivas, “no se definen por consideraciones geopolíticas o geoeconómicas, sino por una ideología o identidad creada por sí mismo” (Hurrell et al 2000, 1).

Estas categorías intermedias se conocen como poderes medios. Es decir, estados que, por elementos objetivos y subjetivos, en mayor medida, se acercan a las cualidades de un estado central. Jordaan (2003, 165) los define como “estados no dominantes ni pequeños en términos de poder, capacidad e influencia internacional; demuestran una propensión a generar cohesión y estabilidad en el Sistema mundial”.

En la consolidación de un poder medio, es crucial el papel de liderazgo que este pueda ejercer, es decir que, sin imposición, como lo podría hacer un poder hegemónico, genere cohesión y un impacto sistemático en un grupo pequeño. Keohane (1969), establece que tales acciones de un poder medio no pueden ejecutarse de manera unilateral necesita emprenderse en el marco de una institución internacional.

El debate de la autonomía propone a los Estados periféricos realizar un ejercicio subjetivo de categorizarse a sí mismos en el sistema internacional y emprender acciones que permitan transitar de una posición imaginaria a otra y justificarse a través de indicadores tangibles como los recursos materiales. Las discusiones dentro del campo de la autonomía presentan una “evolución de tres fases” (Ovando y Aranda 2013, 730). Autonomía tradicional o confrontacional, relacional y nuevos enfoques. Los dos primeros guardan mayor similitud tomando supuestos del neorrealismo sobre el interés del Estado en la seguridad y la supervivencia, aunque complementan su nivel de análisis estructural hasta llegar al nivel meso y plantean como objetivo de los Estados periféricos el desarrollo, entendido como conservación o incremento de recursos materiales.

Los nuevos enfoques de autonomía, encuentran su perspectiva teórica principal en el constructivismo; consideran la construcción de identidades en valores en común como punto de partida para desarrollar nuevos enfoques de autonomía más allá de la agencia del Estado y su búsqueda por supervivencia o seguridad. Es decir, los dos primeros enfoques teóricos ubican al Estado como protagonista central de la generación de autonomía, mientras que el tercero plantea estrategias que se generan de manera transfronteriza y se consolidan en espacios regionales, incluso de manera informal, en una dinámica desde abajo hacia arriba. Los aportes expuestos hasta el momento dan luces de la autonomía confrontacional o tradicional representada por Puig (1984) y la autonomía relacional desarrollada desde los aportes de Escudé (1989, 1992, 2012), Russell y Tokatlian (2001, 2009), Bernal Meza (1994) Bologna (2000, 2008), Colacrai (2006, 2009) y Lorenzini y Pereyra (2013).

El tercer enfoque, constructivista, se distingue del segundo, relacional, de acuerdo con los autores citados anteriormente por el significado que generan las acciones transfronterizas o regionales que emprenda un Estado en busca de su autonomía, de allí que se considere como base la teoría del constructivismo y epistemologías de carácter interpretativista. No obstante, en este trabajo se consideran las acciones emprendidas por Ecuador, como elemento explicativo y no como generador de identidad e ideología. En otras palabras, emprender acciones multilaterales, transfronterizas, subregional o regional, o generar cohesión en instituciones internacionales permiten explicar la posición de política exterior de Ecuador frente a la cooperación internacional de Estados Unidos, Alemania y en general, más no

comprender el impacto en términos de identidad en sus aliados o en el espacio internacional donde Ecuador emprenda dichas acciones.

El grupo de teóricos del segundo enfoque, utilitaristas de la periferia está conformado, entre otros, por Carlos Escudé (1992), Colacrai (2006, 2009) y Miranda (2005) entre sus principales autores. Defienden los beneficios de alinearse con una visión crítica y adaptarse a las reglas dominantes producto de la globalización, para generar mayor margen de maniobra en las negociaciones frente a Estados poderosos, ubicando como herramientas para la generación de autonomía a la integración y concertaciones políticas regionales. Lo que se nombra en este trabajo como estrategia de relación de agendas o autonomía relacional.

1.4. Autonomía relacional

La autonomía relacional fue un concepto propuesto por Russell y Tokatlian (2001, 2002) para generar una ruptura explicativa sobre la búsqueda de autonomía de los países latinoamericanos en relación al poder de los Estados Unidos. Aporta complejidades interpretativas que dan cuenta de los puntos de coincidencia entre las agendas de los Estados hacia el exterior y la relación proporcional entre seguridad, democracia, bienestar, desarrollo económico, social y autonomía al interior y exterior del Estado. En palabras de los autores “Esta noción se estructura a partir de contribuciones al tema provenientes de la teoría política clásica, la sociología política, los estudios de género, la psicología filosófica y social, y la teoría del pensamiento complejo” (Russell y Tokatlian 2002, 159).

Lorenzini y Pereyra (2013) mencionan que, la estrategia de relación de agendas, es una muestra del desvanecimiento de la búsqueda de autonomía por la alineación que se pueden producir hacia políticas de liberalización o regionalismo abierto que promueven los Estados Unidos. Es decir, de someterse a los intereses subsidiarios de una agenda ajena, sino de relacionarlos con la propia. Russell y Tokatlian (2001) consideran que relacionar las agendas no significa desprenderse de un objetivo de autonomía sino más bien que se trata de un re conceptualización de la estrategia de política exterior autónoma.

Del concepto de autonomía relacional introducido por Russell y Tokatlian (2001), al que se alinean las perspectivas de Colacrai (2006) y de Lorenzini y Pereyra (2013) surge el hecho de que los estados latinoamericanos no pueden generar mayor nivel de autonomía a partir de

políticas nacionales subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición. La autonomía nacional tiene que ser pensada “como incrustada dentro de un marco mucho más amplio de gobernanza global que establece una serie de principios que incluso limitan el ejercicio de autoridad política” (Held et al 1999, 444). No puede desarrollarse a partir de una agenda fijada por eventos pasados, inflexible.

La autonomía relacional en este marco teórico es abordada por las coincidencias interpretativas encontradas en los aportes tradicionales de autonomía y de autonomía utilitarista que se resume como relación de agendas. Para plantear un marco explicativo con suposiciones y nociones teóricas coherentes entre sí se tomaron en cuenta tres ejes centrales de la autonomía relacional planteada por Russell y Tokatlian (2001, 2002).

Primero, la perspectiva del agente autónomo en relación a las fuentes de intereses en apariencia ajenos. Ésta, al ser relacional, prioriza el trabajo en equipo, reconoce como legítimo al interlocutor, el sujeto “estado” se construye de forma plural en la política exterior.

La autonomía relacional exige del agente autónomo un nuevo modo de ver el mundo y de estar en él, que da prioridad a la competencia, el compromiso, la responsabilidad y la confianza. Para ello, se requiere un cambio progresivo en la posición del sujeto de la autonomía, que conduzca a la constitución de lo que Wendt ha denominado "identidades colectivas", en las que el Yo y el Otro forman una sola "región cognoscitiva". Esta idea, que ha sido expresada en la literatura de diversas formas ("we feeling", "solidaridad", "sujeto plural", "actuar en equipo", etc.), se basa en un proceso histórico y cultural que ha contribuido a la formación de una conciencia de "sociedad, así como también de valores y objetivos comunes" (Russell y Tokatlian 2002, 180).

Segundo, la autonomía relacional resalta la congruencia entre preservar y aumentar bienestar, seguridad, institucionalización del estado. “debe considerarse como constitutiva de los demás intereses nacionales objetivos, que dejan de verse como opuestos, en permanente tensión o como sujetos a un incesante juego (de suma cero) y de la profundización de la democracia interna (Russell y Tokatlian 2002, 180).

Tercero, la autonomía relacional no es una visión idealista de la política mundial es una abstracción explicativa que reconoce las diferencias de poder entre agentes autónomos. “la

autonomía relacional se convierte en la estrategia más eficaz en el nuevo contexto para la acción para disminuir las asimetrías de poder (...) mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales (Russell y Tokatlian 2002, 180).

En este trabajo se entenderá el concepto de autonomía separado del de soberanía, aunque muchas veces ambos términos se confundan en los discursos de políticos del gobierno ecuatoriano (2007 al 2015).¹⁴ Vale decir que, desde un enfoque teórico kantiano, la autonomía es una propiedad de la voluntad y ésta es autónoma cuando no está movida por los deseos, inclinaciones o las órdenes de otros. Es decir “un Estado soberano puede perder su autonomía al mismo tiempo que mantiene su soberanía” (Keohane y Nye 1973, 393).

Para evitar confusiones “se debe relacionar los conceptos de soberanía con el aspecto jurídico y autonomía con el aspecto político” (Russell y Tokatlian 2001, 76). Aunque existen otros tipos de soberanía como el caso de soberanía nominal cuando los Estados no son capaces de controlar su espacio territorial, sin embargo, no se hará mayores referencias al concepto desde esta perspectiva porque no es el foco principal de esta investigación.

Se entiende como autonomía relacional, la evolución del concepto de autonomía desde el enfoque antagónico (confrontacional) hasta la visión más utilitarista. Es la tensión que se identifica en las estrategias de resistencia y alineación (bandwagoning) que exponía Walt (1975) para la seguridad internacional. Desde este enfoque, es determinante alinearse a las demandas del hegemón de manera estratégica que permita generar cohesión regional y generar un mayor capital de negociación frente a los Estados más fuertes.

Dentro de esa línea, Escudé (1992) menciona mediante conceptos desarrollados en el Sur, que en diferentes niveles o grados muestran la autonomía relacional como una estrategia de política exterior que no puede concebirse fuera de la influencia o participación de Estados Unidos. Es importante romper con la dialéctica del amo y el esclavo, comprender los intereses de las partes como agendas relacionales y no confrontadas.

¹⁴ “Correa advierte con expulsar a la Usaid de Ecuador”. *El Telégrafo*, 24 de junio de 2012.
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/correa-advierte-con-expulsar-a-la-usaid-de-ecuador>

Para Dekronja (1983) la autonomía de un país latinoamericano debía ser gradual y esperar la coyuntura más propicia para la capacidad de acción propia. Escudé (1992) y otros autores del enfoque utilitarista de la autonomía no ven un futuro para América Latina distanciado de Estados Unidos, cuya influencia se hizo más fuerte después del final de la guerra fría. En detalle Russell y Tokatlian (2001) mencionan que la autonomía relacional encuentra su aplicación en América Latina. Es primordial entender la autonomía como una estrategia independiente de la confrontación. La condición primordial del concepto es que el Estado cuenta con las capacidades para ejecutar políticas de beneficio nacional, a pesar de que estas coincidan con los intereses de Estados dominantes. “No es el alto nivel de confrontación lo que caracteriza a la autonomía sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional” (Parry 1995, 100).

La autonomía de carácter utilitarista, tiene como objetivo el desarrollo de una política exterior de carácter transicional. Su nivel de análisis parte del nivel macro y llega hasta el nivel meso, el Estado. Para ilustrarlo Escudé (2012) menciona los casos de Argentina e Irán. El segundo es importante porque su política exterior contemporánea se desarrolla a partir de la idea de que los estados son iguales, por lo que, si uno financia grupos subversivos, todos podrían hacerlo. Sin embargo, esto no es así. Los Estados centrales cuentan con poder de veto en el Consejo de Seguridad, sus recursos económicos y militares son abundantes y muchas de sus acciones ilegítimas podrían gozar de inmunidad. En cambio, los países periféricos o poderes medios, los que no cuentan con los atributos descritos, muy probablemente serán sancionados e incluso excluidos como Corea del Norte e Irán.

Por eso, a ese enfoque se lo categorizó como autonomista utilitarista en contraste con los primeros aportes en materia de autonomía de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, en las décadas de los años setenta y ochenta, donde se discute la teoría de la dependencia y las propuestas realizadas desde treinta años atrás por la CEPAL. La explicación de la política exterior de los países latinoamericanos de estos autores surge con el objetivo de reducir la dependencia de los estados débiles frente a los fuertes. Es decir, romper con la perpetua dependencia que impone el sistema capitalista a los países periféricos, los Estados débiles en clave de relaciones internacionales.

Escudé (2012) no vincula la autonomía relacional con acciones de bloque a nivel regional. Tampoco involucra en sus análisis preceptos del constructivismo. La autonomía relacional desde su enfoque parte del supuesto de que las decisiones de política exterior basadas en un análisis racional de costo y beneficio permitirán alcanzar un proyecto autonómico, más allá de que esto lleve a liderar procesos regionales o no. Sugiere ahorrar este bien limitado por lo que tal acción significaría un desgaste que se justificaría de ser beneficioso en términos materiales. Pero no considera dicha herramienta como determinante para generar mayor autonomía.

El vínculo entre autonomía relacional y constructivismo que Ovando y Santana (2013, 730) resumen pueden confundir al lector, significaría para la metodología de este trabajo una contradicción. Por tal motivo los conceptos de autonomía en este estudio de caso serán fieles a las concepciones realistas y no constructivistas. Se mide el costo y beneficio de la confrontación o adaptación, no se toman en cuenta los principios compartidos entre los Estados de la región o la solidaridad estratégica que sugerían los autores de la autonomía tradicional. La información contenida en los discursos presidenciales y del canciller serán evidencia y no factores explicativos.

La autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad regional, sobre todo las denominadas normas constitutivas; es decir, las que definen los principios que orientan la acción internacional. Así, la autonomía ya no se define por el poder de un país para controlar procesos y acontecimientos externos, como señala el realismo, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo. Con todo, el constructivismo, que guía la autonomía relacional, constituye una aproximación renovada para estudiar las estrategias de autonomía, sobre todo a partir del argumento que señala que las instituciones o conjunto de estructuras e identidades difieren en función de cómo el yo se identifique cognitivamente con el otro (Ovando y Santana 2013, 730-731).

Según la definición de autonomía del realismo periférico o enfoque utilitarista que se aplicará en el caso de estudio, la autonomía es una cualidad inmaterial que deviene del poder material de un Estado. Al ser una categoría relativa “todos los Estados cuentan con ella” (Escudé 2012, 99). El enfoque utilitarista, en contraste con las concepciones tradicionales, entiende la

autonomía según la diferencia entre posesión y uso. Es decir, la autonomía es una cualidad del Estado, pero su uso implica costos; al ser consecuencia del poder material “se trata de un recurso limitado” (Escudé 2012, 103).

Dicho esto, la autonomía no se reduce al margen de acción o libertad en la toma de decisiones, ni se mide por el número de veces que confronta el Estado periférico frente a los centrales, tampoco por los principios compartidos con otros Estados, ni la solidaridad estratégica aplicada a nivel regional, sino por los costos que puede generar dicha confrontación y el beneficio material que puede generar de la adaptación. En otras palabras, la autonomía es un bien limitado que se ejerce solamente cuando los Estados centrales ponen en riesgo bienes materiales del Estado periférico, caso contrario es contraproducente para sus recursos. En este sentido si el comercio o las finanzas podrían verse directamente afectadas se justifica la confrontación. Para ello se debe determinar que los beneficios materiales superen los costos inmediatos materiales, costos indirectos inmateriales (memoria histórica e imagen negativa frente a los centros de poder de los cuales se depende) y riesgos de costos que no se materializan inmediatamente (Escudé 2012).

Según Escudé (2012) los costos, materiales e inmateriales y el riesgo de costos futuros son inversamente proporcionales a la relevancia material del Estado periférico frente al Estado Central. Si el Estado dependiente es estratégico en términos militares o económicos no importará su imagen histórica o percepción que haya generado frente al hegemón, pero si es irrelevante esos factores serán mucho más apreciados y por tanto el costo de la confrontación sería muy elevado.

Si un país periférico es muy relevante para la superpotencia bajo cuya órbita se encuentra, entonces los “costes indirectos” y los “riesgos de costes eventuales” (...) son variables menos relevantes (Escudé 2012, 7).

La relación entre el poder hegemónico que representa Estados Unidos y un Estado periférico, Ecuador, es determinante para las sanciones que podría recibir al realizar acciones que perjudiquen los intereses hegemónicos. Las sanciones son inversamente proporcionales a la relevancia estratégica percibida que tenga el Estado hegemónico sobre el Estado periférico, así a mayor intereses económicos, políticos y militares menores costos y a menor relevancia mayores costos.

Esto sucede por dos razones. Primero, si el Estado periférico es irrelevante, el Estado central no tendrá responsabilidad de mantener una buena relación entre ambos. Segundo, bajo esta misma premisa el Estado central puede sancionar al Estado periférico con costos iguales o cercanos a cero. Tales situaciones enfrentaron países periféricos como “Libia con Gadafi, Panamá con Noriega, Irán con Khomeni, Irak con Saddam”, pagaron costos muy altos por confrontar con el hegemon que repercutieron negativamente en el bienestar de sus ciudadanos (Escudé 2012, 4).

Los Estados no necesariamente deben hacer uso de su autonomía, es un capital limitado por lo que se justifica su racionalización. Las estrategias de autonomía no generan desarrollo, aunque si pueden facilitar o obstaculizarlo. La política exterior desde el enfoque utilitarista pondera los objetivos materiales sobre los principios o consideraciones políticas. El factor determinante es el desarrollo interno. A más desarrollo mayor autonomía, siendo este objetivo un asunto puertas adentro.

En conclusión, desde esta perspectiva, las diferencias de concepciones del desarrollo entre el Estado central y el periférico no deben motivar la confrontación. El actor más débil debe ahorrar su capital de autonomía y usarlas cuando estas diferencias pongan en riesgo sus bienes materiales, mientras eso no suceda su accionar debe ser oportunista y evitar sanciones.

Para el caso de estudio será importante definir la relevancia que tiene Ecuador para Estados Unidos y Alemania y viceversa en materia de ayuda internacional. Evidenciar los costos de la confrontación de Ecuador en relación a ambos actores en cuanto a su flujo financiero. Además de la relevancia política de ambos países para Ecuador para justificar un perjuicio financiero por un beneficio político.

1.5. Autonomía confrontacional

Jaguaribe y Puig, autores que desarrollaron discusiones sobre política exterior autónoma en las décadas de los setenta y ochenta, no explican las causas de la dependencia que se estudió desde la CEPAL (Prebisch 1954). Sino que plantean el escenario consecuente al que se someten los Estados percibidos como dependientes, receptores de normas, o periféricos, en las relaciones internacionales en esas condiciones. Desde su perspectiva, el principal actor de

las relaciones internacionales es el estado, aunque contemplan la existencia de otros actores y fuerzas transnacionales, finalmente depende de dicha unidad los juegos de negociación que conserve o incremente sus recursos a través de estrategias favorables (Jaguaribe 1970, 1979; Puig 1984).

En este orden, la política exterior autónoma, como aporte teórico, defiende que la agenda de política exterior de un país que busca como objetivo la autonomía, incorpora la búsqueda de libertad, el bienestar económico y la seguridad. Desde un enfoque antagónico el Estado debe ceder a los intereses subsidiarios de la contraparte para contar con mejores condiciones materiales (Puig 1984; Jaguaribe 1970, 1979). Esto podría ser conceder autonomía confrontacional, entendida en este trabajo como el conjunto de intereses subsidiarios imaginarios del Estado periférico, con tal de generar beneficios de seguridad o económicos para su nación, entendidos como recursos materiales. Sin embargo, por los aportes del conjunto de autores de enfoque utilitarista, autonomía relacional, se puede inferir que el bienestar económico y la seguridad, el incremento o conservación de recursos materiales, son directamente proporcionales a la autonomía relacional e inversamente proporcionales a la autonomía antagónica (Russell y Tokatlian 2001; Colacrai 2006, 2009; Lorenzini y Pereyra 2013; Escudé 1992).

La autonomía antagónica, sustentada en Puig (1984), menciona dos requisitos importantes para la definición del objetivo de política exterior autónoma: viabilidad nacional y permisibilidad internacional. Es decir que, aunque existan condiciones internacionales para desarrollar una política exterior de esa naturaleza esto podría verse dificultado por condiciones económicas y políticas domésticas (Russell y Tokatlian 2001). Los cambios en las variables de viabilidad nacional, condiciones económicas e intereses políticos internos y externos, además de condiciones institucionales internacionales no anulan el objetivo de autonomía, sino que modifican su proceso de definición haciéndolo más difícil de alcanzar (Colacrai 2006).

Según Puig (1984) se entiende por autonomía “la capacidad de decisión propia de un Estado que se puede lograr teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”. Debe haber una autoconciencia sobre la realidad internacional entendida desde las élites locales vinculadas con los intereses globales o de la potencia (interviene el cálculo de costos

de recursos materiales e imaginarios). Estas elites deben movilizar poder para consolidar el proyecto autonomista. La autonomía confrontacional está directamente vinculada con la capacidad de agencia de las élites en un determinado contexto internacional.

Puig (1984 en Simonoff 2014) explica la autonomía en dos partes: su estado de situación y su estrategia. Siendo idea principal de lo segundo la construcción de alianzas permanentes para la formación de bloques. En esas estrategias y estado de situación se distinguen actores en su constitución y capacidad de agencia: repartidores supremos son los que impulsan las decisiones como un jefe de Estado o una elite internacional y recipiendarios son los beneficiarios o los que tienen que acatar las normas, es decir la población de un Estado o un grupo de ella (Bologna 2008, 1-2).

Los Estados de menor poder relativo tienen la opción de la interacción entre sus elites funcionales y las grandes potencias a través de la interacción de agentes homogéneos. Según estas consideraciones Puig (1984) explica la situación de los Estados según cuatro categorías de autonomía y dependencia:

1. Dependencia para colonial (no hay relación de agendas), las élites locales transmiten la voluntad de una metrópoli, hegemon o Estado central. La evidencia de esta tipología se dio en los primeros años de independencia de los Estados latinoamericanos a comienzos del siglo XIX (Bologna 2008).
2. Dependencia nacional o consentida (hay relación de agendas). Las elites locales racionalizan la dependencia en busca de un proyecto nacional que comparte rasgos esenciales a nivel global. Ejemplo de esta dependencia se encuentra en argentina en el “proyecto de la generación del 80” (Bologna 2008, 4) que ubicó a ese país como socio privilegiado del hegemon de entonces, Reino Unido. Los resultados en términos económicos fueron satisfactorios: Argentina llegó a ser una de las economías de mayor crecimiento a nivel mundial (Puig 1984).
3. Autonomía heterodoxa (no hay relación de agendas). Las elites locales aceptan la conducción de la potencia dominante, pero discrepan en tres puntos: a. En el modelo de desarrollo interno, que en ocasiones puede no coincidir con los intereses del hegemon. b.

Sus vinculaciones internacionales no son globalmente estratégicas. Y c. Desvinculación entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. No se acepta la imposición dogmática del hegemón a nombre del bloque (Puig 1984). En esta categoría se ubicaría Ecuador en el periodo 2007-2014. Con la deslegitimación de la OEA en reiteradas ocasiones, con una visión de desarrollo contrapuesta a la tradicional y con relaciones con países como Irán, Belarús y otros totalmente deslegitimados por la comunidad internacional, en especial los miembros con capacidad de veto del consejo de seguridad, pero sin cortar del todo un cordón umbilical hacia Estados Unidos como el caso de Venezuela.

4. Autonomía secesionista (no hay relación de agendas) califica al Estado rebelde, representa un desafío global. El país periférico se desvincula totalmente de los intereses del Estado dominante, la élite local toma decisiones sin tomar en cuenta intereses estratégicos globales de la potencia dominante que lidera el bloque del cual se retira (Puig 1984). Cabe Venezuela quien lideró la creación de ALBA con Cuba en el año 2004. Al cual se unieron Ecuador (se adhirió en el 2009), Bolivia y países de centro américa. En esta categoría también cabe Brasil en el periodo de estudio de este trabajo. En el 2008 promovió la creación de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano en completa contraposición a los intereses de Estados Unidos, potencia dominante regional y global.

En cuanto a la estrategia, a lo que Puig (1984) denomina viabilidad, autonomía e integración, este autor menciona que las élites funcionales (élites locales vinculadas a intereses de la potencia dominante) deben tener la voluntad de consolidar un proyecto autonomista. Para ello es un paso importante incrementar la sostenibilidad del proyecto a través del abastecimiento de recursos materiales mínimos. Esa voluntad debe sumarse a la solidaridad estratégica entre países de similar aspiración, donde coinciden Jaguaribe (1979) y Puig (1984). Ésta debe guardar congruencia entre los diferentes regímenes societales: valores, participación, poder, propiedad, etc. No solo se trata de medidas aperturistas, ampliación de mercados, contestarias de la potencia dominante. La integración tampoco es una herramienta absoluta para la generación de autonomía si ese no se convierte en objetivo principal del bloque. Es instrumental y depende del consenso de sus partes.

Según las categorías expuestas por la autonomía confrontacional (Puig en Bologna 2008) las agendas se oponen cualquiera sea el estado de situación de autonomía percibida por el Estado periférico a menos que perciba un beneficio material (dependencia consentida). Pero sin esa percepción de riesgo de perjuicio material, el Estado periférico pasa, gradualmente, de un Estado de sumisión a un estado de rebeldía absoluta (secesión). Se contraponen invariablemente los intereses subsidiarios de las partes establecidas por eventos pasados, pero no se relacionan según corresponda la realidad o los problemas planteados por las partes involucradas porque no se percibe riesgo alguno de perjuicio material.

De estos aportes se desprende que la autonomía confrontacional contempla la intención de calcular costos y beneficios materiales e imaginarios, pero prioriza los últimos. La autonomía confrontacional distingue cinco factores para la eficacia de un proyecto autonomista: 1. Voluntad política de las élites, Jefe de Estado u oligopolio. 2. Recursos materiales, económicos, políticos y financieros, mínimos. 3. Solidaridad estratégica: relación imaginaria de agendas entre actores que comparte el mismo sistema de ideas o estado de autonomía percibido. 4. Congruencia de los diferentes regímenes societales, es decir congruencia entre recursos materiales e imaginarios que se materializan en las personas que conforman el Estado, gobernantes y no gobernantes. 5. Autonomía como objetivo del bloque: afinidad de valores imaginarios entre un bloque de estados percibidos individualmente como menos poderosos en relación a estados más poderosos.

Las categorías de dependencia y autonomía ilustran la gradualidad de ambos conceptos. No puede encontrarse un Estado dependiente o autónomo en su concepción absoluta, porque son valores subjetivos. Supuesto en común de los primeros aportes de la teoría de autonomía y los aportes mucho más contemporáneos. La realidad muestra situaciones complejas que se ajustan a la categorización gradual de autonomía y dependencia, lo que quiere decir que se puede ubicar un Estado en una de las categorías expuestas pero sus características son transitorias y están sujetas a cambios.

Los Estados son conformados por personas, son ficciones jurídicas representadas por tomadores de decisión. Por tanto, un Estado no puede conocer una realidad futura con anticipación, tan solo puede proyectar una imagen, basada en eventos conocidos, hacia un futuro no conocido. Las categorías, son imágenes, tan solo pueden aproximarse a lo que

sucedará, por lo que limitan las acciones del gobierno a un marco autoimpuesto a partir de valores imaginarios: doctrina, ideología, etc., (Gardini y Lambert 2013).

El principio de gradualidad, de las categorías planteadas por la autonomía confrontacional, es equivalente al estado de situación de un Estado frente a sus recursos materiales e inmateriales. En otras palabras, así como los niveles de dependencia y autonomía se modifican, la condición de Estado central, periférico o poder medio, es decir las condiciones estructurales, son susceptibles de modificación a causa de acciones materiales e inmateriales que realiza el Estado. Tal condición gradual, implica que las percepciones entre Estados periféricos que valoran lo imaginario sobre lo real, son determinantes para considerar los niveles de autonomía o dependencia de un Estado con estrategia autónoma confrontacional.

Según los aportes y enfoques teóricos seleccionados Ecuador no cabe en una situación de dependencia para colonial o consentida. Su situación es más próxima a la autonomía heterodoxa e incluso podría caber en una categoría secesionista, aunque su influencia no ha sido determinante en la creación de un bloque de Estados contrarios a Estados Unidos o Alemania. Desde la autonomía tradicional la situación del Ecuador es una autonomía heterodoxa porque en relación a los intereses de los Estados centrales, guarda distancia y diferencias de fondo en los siguientes puntos:

1. Su visión de desarrollo,
2. Sus vinculaciones internacionales no estratégicas y
3. Rechazo de la imposición dogmática.

En cuanto a la estrategia es mucho más complicado partir de una categorización tomando en cuenta que es uno de los objetivos de esta investigación: explicar la política exterior de Ecuador frente a la AOD no reembolsable de Estados Unidos y Alemania en el periodo 2007-2015. Sin embargo, se puede percibir varios de los factores resaltados por Puig y Jaguaribe en cuanto a un equilibrio y congruencia de los diferentes regímenes societales en sus proyectos de integración más allá de una mera promoción del aperturismo, también solidaridad estratégica con otros Estados de intereses similares como Venezuela y Bolivia en la promoción de ALBA desde el año 2009 y UNASUR en alianza con los intereses brasileños sobre seguridad.

Al respecto del estudio de estrategias y modelos de política exterior en el caso latinoamericano frente a Estados Unidos, Russell y Tokatlian (2009) exponen al menos cinco tipos de modelos y tres estrategias. Estos son 1. Acoplamiento. 2. Acomodamiento. 3. Oposición limitada. 4. Desafío y 5. Aislamiento. Mientras que las estrategias se dividen en 1. Multilateralismo vinculante, 2. Contención acotada y 3. Colaboración selectiva.

Los modelos de política exterior exponen características en común en cuanto a los supuestos de que Estados Unidos es una potencia global e influye en la determinación de políticas internas y externas en América Latina. Las relaciones asimétricas entre los países de Sudamérica es otra de las condiciones que dan lugar a los modelos y estrategias que explican Russell y Tokatlian (2009). A excepción del aislamiento todos los modelos incluyen una participación activa del Estado periférico en lo regional y global.

El primer modelo (acoplamiento) reconoce la dependencia, el segundo (acomodamiento) procura negociar la dependencia, el tercero (oposición limitada) aspira a reducir la dependencia, el cuarto (desafío) intenta combatir la dependencia y el quinto (aislamiento) desea usufructuar de la dependencia (Russell y Tokatlian 2009, 233).

El modelo de acoplamiento, considera la incorporación de intereses estratégicos vitales de Estados Unidos en la agenda regional y global del Estado periférico. Además de la participación activa en la creación y mantenimiento de Regímenes Internacionales que benefician los intereses del Estado dominante. Colombia en los gobiernos de Uribe y Santos, son ejemplos de la promoción de intereses de Estados Unidos: libre comercio, que se evidencia en su tratado bilateral de comercio y en la promoción de la Alianza del Pacífico; también concuerdan en la política de seguridad emprendida por Colombia. Han colaborado en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales que favorecen los intereses de Washington (Russell y Tokatlian 2009, 229).

“El acomodamiento se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos”. Es muy similar al anterior, pero con la diferencia que en este modelo el Estado periférico “busca contrarrestar los efectos nocivos del modelo económico doméstico imperante mediante políticas sociales compensatorias” (Russell y Tokatlian 2009, 230).

Existe un balance entre la participación del mercado y el Estado al momento de determinar su política exterior regional y global.

A su vez, busca una revisión moderada de las instituciones y reglas internacionales en el campo comercial y financiero. En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a Estados Unidos como amigo y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región (Russell y Tokatlian 2009, 230).

Son ejemplos de acomodamiento Chile y Costa Rica. Concordaron con Estados Unidos en la promoción del comercio, pero no apoyaron al Estado Central en cuanto a su interés estratégico de intervenir en Irak en 2003. Costa Rica mantuvo una postura diplomática de resolución de conflicto vía pacífica mientras que “Chile expresó su oposición a la misma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su calidad de miembro no permanente” (Russell y Tokatlian 2009, 231). En ambos casos su apego al derecho internacional y su maniobra diplomática logro mantener un equilibrio frente a Estados Unidos.

La oposición limitada combina “desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia”. Es una política mixta que toma como principal herramienta la integración regional, en orden de aumentar el poder de negociación frente a Estados Unidos. Es importante mantener alianza con los países vecinos para fortalecer el diálogo diplomático con Estados Unidos (Russell y Tokatlian 2009, 231). Son ejemplos de oposición limitada Brasil y Ecuador en el periodo 2007-2014, con un marcado contraste en este último que se explicará el capítulo empírico.

Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica (Russell y Tokatlian 2009, 231).

El desafío ilustra los casos de rebeldía (Escudé 1992) y autonomía secesionista donde el Estado periférico no solo rechaza el statu quo promovido por la potencia sino que impide la institucionalización de sus valores en la región, su postura es de completa obstrucción, busca la consolidación de un proyecto revolucionario, moviliza recursos simbólicos y materiales y

establece alianza con actores que mantienen posturas similares frente a Estados Unidos y Estados poderosos de valores contrarios, incluso más allá de sus regiones. Son los casos de Venezuela en el periodo de Hugo Chávez y Cuba en el periodo de Fidel Castro.

El último modelo, el de aislamiento, es practicado por Paraguay bajo el mandato del partido Colorado en la región. Se trata de mantener un perfil bajo, el Estado periférico es oportunista en este modelo. Logra obtener concesiones de Estados Unidos y preserva el statu quo interno. No se involucra en agendas revolucionarias en la región, no pretende mantener una posición rival a Estados Unidos en ningún espacio internacional. “Se vincula a Estados Unidos en condición de cliente y asigna una importancia marginal a la región” (Russell y Tokatlian 2009, 233).

Por las condiciones de superioridad de Estados Unidos en recursos materiales e inmateriales frente a los Estados periféricos de América Latina, estos últimos requieren emprender proyectos conjuntos. Esto significa un desafío en términos de liderazgo efectivo, distribución de tareas y sostenibilidad: problemas propios de la acción colectiva.

La opción de alineamiento no es la óptima para Ecuador porque requiere plegarse a los intereses de Estados Unidos y ofrecer fidelidad por más ilegítima que sea su política exterior. Esta estrategia suele ser válida para los Estados vecinos. La opción de la confrontación tanto individual como colectiva, por otro lado, eleva los costos para el Estado periférico, el Estado predominante tiene la capacidad de imponer castigos al menos en su zona de influencia. Considerando que las agendas de los Estados periféricos y centrales tienen elementos en común son posibles realizar variaciones estratégicas que no necesariamente sean de absoluto plegamiento o confrontación. Considerando esta complejidad los autores plantean tres estrategias.

La estrategia del multilateralismo vinculante consiste en apelar a principios del derecho internacional, derecho consuetudinario e instituciones mundiales para contener el poder de Estados Unidos e inducirlo a su cumplimiento. “Requiere forjar coaliciones flexibles y diversas en el plano global” (Russell y Tokatlian 2009, 234). Esta estrategia se beneficia del alto nivel de institucionalización del sistema internacional. Se debe evitar el unilateralismo

que viole el derecho internacional y desestime los intereses de los Estados periféricos vecinos. Los principales temas en esta estrategia son los de seguridad, políticos y económicos.

La estrategia de contención acotada implica la institucionalización de acciones que permitan reducir y prevenir la injerencia de Estados Unidos en un espacio geográfico determinado. De manera que reduzca su influencia y fortalezca la acción colectiva. El énfasis temático de esta instrumentalización recae sobre la seguridad. Se trata de generar políticas de seguridad de acción colectiva frente a posibles crisis que atenten contra la estabilidad política democrática de los Estados u otros intereses que incluso podrían coincidir con los principios promovidos por la potencia dominante.

Los avances desde mediados de los ochenta en materia de seguridad –el fin de la rivalidad argentino-brasileña, la generación de confianza entre Brasilia y Buenos Aires en el área nuclear, la determinación mutua de no proliferar, el aporte conjunto a la resolución política de conflictos armados (por ejemplo, la guerra entre Ecuador y Perú) y de crisis institucionales en la subregión (por ejemplo, en Paraguay en los noventa y en Bolivia en los últimos años)– constituyen antecedentes que permiten suponer la factibilidad de ahondar la opción estratégica de la contención acotada (Russell y Tokatlian 2009, 236).

La última estrategia, colaboración selectiva, parte de las principales preocupaciones con las que cuenta Estados Unidos en la región: “migración, drogas ilícitas, crimen organizado, despliegue del terrorismo transnacional de alcance global y la debilidad, colapso o ausencia del Estado” (Russell y Tokatlian 2009, 237). Los Estados periféricos deben construir cooperación internacional en dichos temas con Estados Unidos, de manera que se reduzcan las percepciones equívocas y la incertidumbre. La gestión debe producirse en los niveles: bilateral, regional, hemisférico. Este es el caso de Colombia en los gobiernos de Uribe y Santos.

Las estrategias de multilateralismo vinculante y contención acotada son herramientas que Ecuador ha usado, con la promoción de los derechos humanos y la promoción del principio de responsabilidad de proteger que tiene su antecedente en la Doctrina Roldós promovida por uno de los presidentes ecuatorianos (1979-1981) que defiende la vida sobre la soberanía y autonomía. La estrategia de contención acotada se construye desde la promoción de los

espacios multilaterales de ALBA, UNASUR y CELAC. En especial en UNASUR con la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano propuesto por Brasil.

En síntesis, el realismo periférico, la autonomía tradicional y relacional tienen como objetivo la libertad, el bienestar económico y la seguridad, aunque desde los Estados periféricos y el caso de Ecuador en el plano político se hace énfasis en el desarrollo. La autonomía, como la política exterior sirven de instrumento y proyectan las políticas internas del Estado.

Las estrategias de autonomía, confrontacional y relacional, presentan las acciones que realizan un Estado al percibir su condición en el sistema internacional. El Estado se compara con otros, en términos materiales: todo lo que el lector puede percibir en un área espacial determinada que se encuentra bajo jurisdicción de un Estado; e imaginarios: sistema de ideas que se albergan en la memoria o historia en la que un Estado basa su postura frente a otros. En el caso de la estrategia de autonomía, sea confrontacional o relacional, el Estado busca, aunque ambas no lo garanticen o sean efectivas en ese objetivo, conservar o incrementar recursos materiales e imaginarios que le permitan atender su interés principal de supervivencia medida en los mismos términos: materiales e imaginarios (Bologna 2000, 2008; Colacrai 2006, 2009; Escudé 1992; Lorenzini y Pereyra 2013).

Bajo esta perspectiva la Ayuda internacional se convierte en el capital a transferir de un Estado a otro para atender diferentes intereses de los Estados que se relacionan con su búsqueda de poder y su seguridad a través de la conservación o incremento de bienes materiales e inmateriales que en esta investigación se entiende por desarrollo.

La AOD en este sentido vincula la política exterior autónoma con la visión de desarrollo que proyecte el Estado hacia el exterior. En esta discusión la AOD tuvo una evolución de la mano con las teorías del desarrollo. A partir de la década de los años cuarenta (Escobar 2005) se produjeron una serie de paradigmas. En un resumen, de su evolución se pueden citar los paradigmas de modernidad, asociado con el sistema capitalista como modo de producción; los críticos, desarrollados entre la década de los sesenta y setenta, con enfoques estructurales, neomarxistas y neogramscianos; y el paradigma del postdesarrollo que abarca los enfoques contruidos desde lo local que buscan un estado bienestar en armonía con la naturaleza.

El paradigma de la modernidad surge después de la Segunda Guerra Mundial y concebía el desarrollo como el crecimiento lineal, asociado al sistema capitalista. Desde esta perspectiva las sociedades arrancan su proceso de desarrollo en una etapa pre capitalista donde no existe un desarrollo tecnológico sustantivo y las actividades productivas están orientadas a trabajar el campo (agricultura) y son consideradas como sociedades atrasadas o subdesarrolladas (Capitán 2011, Dos Santos 1998, Rostow 1950, Cortez 2014).

En este primer paradigma Unceta (2013) y Agudelo (2011) sitúan la AOD. Entendida como la transferencia de recursos desde el Norte hacia el Sur, para acumular capital e industrializar a los países subdesarrollados. En otras palabras, hacen énfasis en la objetivación de la naturaleza, donde los recursos naturales están al servicio de lo urbano, el campo se comprende como parte de la sociedad precapitalista, y el trabajo industrializado se comprende como lo moderno.

Agudelo (2011) es parte de los autores que no cuestionan la epistemología y ontología de la AOD. Mientras que Unceta (2013) hace parte de los autores críticos que denuncian una crisis de identidad de la cooperación asociada a la obsolescencia del paradigma de modernidad como concepto de aplicación universal. Ambos muestran en sus aportes el contraste que puede adquirir normativamente para atender intereses del Norte o del Sur.

Los paradigmas críticos del desarrollo son contestatarios al paradigma de la modernidad. Cuestionan la ontología y epistemología del concepto. Surgen en las décadas de los 60 y 70, se asocian con las teorías de la dependencia: enfoques estructurales, neomarxistas y neogramscianos (Escobar 2005, Kay 2001). Son las bases fundamentales de la cooperación internacional promovida desde el Sur, dan valor agregado a sus objetivos de autonomía.

Los tres enfoques, estructurales, neomarxistas y neogramscianos, consideran el impacto de la estructura del sistema capitalista en el subdesarrollo. Es decir, el desarrollo en la periferia, de la que Ecuador forma parte, es una contradicción del sistema capitalista, es la evolución del capitalismo lo que ha generado subdesarrollo (Hinkelammert 1970; Frank 1967). Desde el discurso bimodal que también se plantea en el realismo periférico y los aportes teóricos de la autonomía discutido en párrafos anteriores se justifica la visión de cooperación internacional promovida desde Ecuador y América Latina. Liderada en un primer momento por Brasil, a

través de la promoción de Cooperación internacional a los países de África y la región desde el Gobierno de Lula da Silva (Ayllón, Surasky y Leite 2010).

En materia de AOD son los Estados promotores de distintos tipos de capitalismo, que en general establecen un consenso sobre los mecanismos para alcanzar el desarrollo de las zonas menos industrializadas. Sin comprometer cambios en su concepción del desarrollo (Unceta 2013).

Se distinguen dos grandes debates en la cooperación internacional, uno determinante y uno en ciernes. El primero que toma en cuenta objetivos, instrumentos y actores alineados a los intereses de Estados centrales y son apoyados por Chile, Perú y Colombia; este enfoque no considera los actuales problemas desde enfoques que presentan los Estados menos industrializados y sus particularidades locales (Unceta 2013, Escobar 2005), defienden el paradigma de la modernidad que apuesta por la industrialización como método universal de desarrollo y la explotación de recursos naturales en servicio de lo urbano (Gudynas y Acosta 2011, Tortosa 2008, 2011, Cortez 2014). Mientras que el segundo debate, se encuentra liderado por, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, van en contra de las concepciones tradicionales del desarrollo y considera la cooperación internacional como mecanismo de política exterior que promueva principios de desarrollo promovidos desde el Sur.

Desde la visión instrumental de los países con proyectos autonómicos, la cooperación es una herramienta para construir nuevas comunidades epistémicas, imaginar algo más allá de la modernidad y los regímenes de economía, guerra, colonialidad, explotación de la naturaleza (Escobar 2005, Gudynas 2011, Ayllón, Surasky y Leite 2010).

La cooperación internacional como perspectiva alternativa tiene como objetivo recuperar el rol de sujetos activos de los países en desarrollo. La propuesta es considerar las valoraciones no económicas que pueden estar presentes en las experiencias de políticas públicas y desarrollo de los países menos industrializados. Tal propuesta deja un amplio espectro de maniobra para las propuestas de desarrollo que puedan producirse a partir de prácticas y discursos locales. Es un posible rescate de particularidades y heterogeneidades que se

desarrollan en distintas geografías. Se trata de innovar y no repetir los mismos patrones del paradigma de desarrollo de la modernidad (Gudynas 2011, Escobar 2005).

El contraste entre las visiones de desarrollo que promueven los Estados en las políticas relacionadas con la Ayuda Oficial al Desarrollo abarca una discusión teórica sobre las razones a favor y en contra de esta herramienta.

Las diferencias de visiones de desarrollo son discutidas también desde las perspectivas de Estados emisores y receptores y se vincula con el debate de autonomía que contempla las alianzas estratégicas de los Estados su visión del desarrollo y su rechazo a las imposiciones dogmáticas (autonomía de oposición limitada). De allí la relevancia del debate sobre las razones de la Ayuda internacional, que incluye la AOD, en las decisiones de política exterior autónoma.

El debate sobre la AOD, se organiza desde su delimitación respecto al resto de formas de Ayuda internacional, las razones detrás de los emisores y receptores vinculadas con la seguridad y las visiones de desarrollo, además de las percepciones sobre la forma de ejecutarla en el Estado receptor y el nivel de decisión de las partes involucradas sobre los beneficiarios.

1.6. Razones para emitir, recibir y rechazar AOD

A partir del ejercicio de comparación que el estado realiza en relación a los recursos materiales e imaginarios propios y ajenos, se ubica en el sistema internacional. Ese ejercicio subjetivo provoca la auto categorización del estado en periférico o central, en el caso de usar los conceptos del realismo periférico, o en otras categorías conceptuales que cumplen la misma dinámica y muestran inferioridad, superioridad o paridad de recursos que se ilustra en una escala imaginaria de poder, al que se le puede denominar duro o blando (Escudé 1992, 2012; Nye 1990).

Después de que el estado se auto categoriza según su volumen subjetivo de poder, justificado por sus recursos materiales e imaginarios, planifica agendas de acción para relacionarse con los estados concebidos como superiores, inferiores o pares: periféricos, centrales, medios (Prebisch 1954; Wallerstein 2010; Malamud 2011); países sureños o norteños, del Sur o del

Norte (Ayllón, Surasky y Leite 2010); donantes, emisores o receptores de Ayuda (Unceta 2013; Agudelo 2011); o en alguna otra división conceptual que ilustre las diferencias de poder duro y blando (Nye 1990).

La categorización de los estados según sus recursos, es un instrumento que aporta a la planificación de la agenda. Por tanto, sirve para anticiparse a la realidad: aproximarse a un futuro desconocido a través de escenarios pre establecidos. La autonomía como estrategia o planificación de acción (agenda), se divide en confrontacional o relacional por la ponderación que otorga el Estado a ese instrumento y a los recursos materiales e imaginarios (Bologna 2000, 20008; Escudé 1992, 2012; Gardini y Lambert 2013; Rosenau 1994).

Según la ponderación que realicen los estados buscan distribuir los recursos materiales e imaginarios de un estado a otro. De manera que el estado que se concibe con poder (sin valorar su nivel gradual), entrega recursos y el estado que se concibe con dificultad de conservar o incrementar poder los recibe (Myint en Meier y Seers 1984) o realiza ambos ejercicios: dar y recibir en casos donde percibe un beneficio o perjuicio, material e imaginario (Myint en Meier y Seers 1984; Maurits 2011; Sogge 2002; Tarp 2010).

A las acciones que realizan los estados para distribuir recursos materiales e imaginarios hacia otros se les denomina ayuda internacional, ayuda al exterior, cooperación internacional, o de manera similar, con el fin de ilustrar la participación de dos o más partes que buscan solventar un problema percibido (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003, Myrdal en Meier y Seers 1984).

Los recursos motivados y categorizados en el concepto de ayuda internacional pueden ser canalizados por un país a otro, a través de instituciones y agencias autorizadas por el gobierno que envía los recursos, con objetivos que se formalizan a través de un documento legal que recibe por nombre: convenio. Cuando esta ayuda no requiere reembolso total, sino parcial o nulo, y cumple con los elementos formales descritos en este párrafo, se le denomina Ayuda Oficial al Desarrollo. Es decir, la ayuda canalizada oficialmente por un gobierno a otro sin ánimo de lucro (Meier y Seers 1984; Tarp 2010; Maurits 2011).

Los recursos enviados por un estado a otro, categorizados como Ayuda Oficial al Desarrollo, pueden ser aceptados o rechazados, en términos formales (con la ruptura, no renovación, o no suscripción de un instrumento legal que da fe del acuerdo entre los estados), aunque no suceda en términos reales (el estado emisor sigue actuando en territorio del estado receptor a través de canales no previstos en un instrumento legal firmado por ambos estados), según cálculos de costos y beneficios de bienes materiales o imaginarios.

De las innovaciones reales e imaginarias que la era moderna ha introducido en la práctica de la política exterior, nada ha probado ser más discursivo que la Ayuda al exterior, tanto en su comprensión como en su acción (Morgenthau en Maurits 2011, 1).

En el campo de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la diferencia entre recursos materiales e imaginarios se identifica mediante el tipo de elementos que se entregan o reciben. La relación entre tipo de Ayuda y sus motivaciones crea un espacio de opiniones casi infinito “la opinión sobre la ayuda al desarrollo ha estado siempre cargada de valoraciones contradictorias” (Alonso en Sogge 2002, 9).

Las opiniones sobre la Ayuda provocan la categorización de sus motivaciones o razones según marcos de acción, planificación de la Ayuda y por los objetivos de desarrollo, socorro u otros intereses que los Estados pueden perseguir. Pero todos hacen referencia a la percepción que puede tener un Estado frente a entregar o recibir estos recursos materiales e imaginarios (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003; Maurits 2011; Tarp 2010; Riddell 2007). Por marcos de acción general se pueden identificar razones humanitarias, seguridad, ambiente, obligación moral, intereses egoístas, poder, influencia, reputación, capacidad de agenda, estabilidad financiera, estabilidad política, etc., (tabla 1.1).

Tabla 1.1. Los siete marcos de acción relevantes en la política de la Ayuda

Marco de acción	Objetivo
Seguridad	Incrementa la seguridad física del donante: alianzas, oponerse al comunismo, etc.
Poder e influencia	Perseguir poder: incrementar influencia sobre otros, ganar aliados y posiciones de influencia
Riqueza o interés económico	Intereses económicos futuro de la economía del donante; apoyo a industrias de exportación
Fortalecimiento del interés	Perseguir bienes públicos globales: paz, estabilidad, ambiente, salud y control

propio	poblacional, etc.
Reputación y auto afirmación	Establecer y expresar una identidad determinada en relaciones internacionales; mejorar estatus y reputación internacional.
Obligación / deber	Cumplir obligaciones, históricas o asociadas con su posición internacional.
Ayuda humanitaria	Promover el bienestar de los grupos más pobre; proveer alivio humanitario

Fuente: Maurits 2011, 10.

En términos de marcos de acción, por variables específicas, la Ayuda se explica por: consolidación del capitalismo, lucha contra el comunismo,¹⁵ prevención de guerras, sostener y mejorar la gestión ambiental a nivel global, sostener las colonias, limitar la migración internacional, detener el flujo de narcóticos, reducir el riesgo de epidemias como el VIH SIDA, combatir el terrorismo, erradicar la pobreza, apoyar la industria, incrementar la tecnología, etc., (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003; Rostow en Meier y Seers 1984; Riddell 2007; Sogge 2002; Tarp 2010).

Por la planificación, se categoriza en: la Ayuda que se programa y ejecuta a largo plazo, como la ayuda motivada por intereses egoístas y en base a objetivos de desarrollo, y a corto plazo destinada a aliviar sufrimiento de la población (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003). Bajo esta categorización existen motivaciones: 1. Egoístas. 2. Morales y humanitarias. 3. Consensuadas en foros multilaterales alrededor de discusiones sobre el desarrollo que relacionan los intereses prioritarios del estado emisor y la planificación de la ayuda (tabla 1.2).

Tabla 1.2. Motivaciones según planificación de la Ayuda

Planificación	Principales motivaciones	Intereses del Estado	Ejemplo referente
Largo plazo	Motivaciones egoístas	Seguridad Nacional	Estados Unidos (1941-1990) República Federal de Alemania, década de 1980.
Largo plazo	Motivaciones egoístas	Comerciales y Económicos	Francia y Reino Unido frente a sus colonias
Largo plazo	Motivaciones morales	Estado de Bienestar	Noruega (1945-2000)
Corto plazo	Motivaciones morales	Humanitarios	Todos los donantes frente a desastres naturales o consecuencias de guerra, incluso países

¹⁵ Acta para el Desarrollo Internacional aprobada en 1950 por el Congreso Estadounidense, página 5.

Planificación	Principales motivaciones	Intereses del Estado	Ejemplo referente
			tradicionalmente receptores de ayuda como Ecuador. ¹⁶¹⁷
Largo plazo	Motivaciones de desarrollo	Objetivos del Milenio y Objetivos de desarrollo Sostenible	Naciones Unidas (2000-2030)

Fuente: Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003.

La categorización que se da por los intereses de los estados se detiene y amplía cuando se justifican las acciones de la ayuda bajo el concepto de desarrollo. En este escenario intervienen argumentos a favor y en contra que buscan mostrar la percepción de un Estado emisor o receptor frente a intereses y forma de ejecución de la Ayuda. Estas percepciones hacen referencia a las actividades, beneficiarios, valores o recursos imaginarios que pueda incluir la Ayuda; costos y beneficios de la intervención a través de concesiones que realiza el Estado emisor frente al receptor (por ejemplo, llamarle cooperación a la ayuda) para poder cumplir con una agenda, o alguna otra herramienta discursiva que se dé a la inversa para atender otra agenda.

En los últimos años los países subdesarrollados han establecido un frente en común hacia las naciones desarrolladas. Demandan que la dirección de la ayuda y su utilización debe ser su asunto, y que los proyectos de ayuda deben encajar dentro de su planificación. Estos pedidos han sido aceptados por los países donantes (emisores de ayuda), que han empezado a referirse a su ayuda al exterior como cooperación (...) Dadas las cualidades indeseables de los gobiernos de la mayoría de los países subdesarrollados, creo que esta concesión es errónea. Creo que los votantes de los países desarrollados que prestan ayuda, si estuvieran debidamente informados, estarían de acuerdo conmigo en exigir más control sobre cómo se usa su ayuda y hacia dónde va el dinero (...) (Myrdal 1984, 162).

Sobre las opiniones de justificar las acciones de Ayuda por el concepto de desarrollo en el Estado emisor, el argumento principal es que existen diferencias entre las motivaciones reales y las declaraciones que realizan los gobiernos. Los gobernantes de los Estados emisores exageran las motivaciones morales y humanitarias a los pagadores de impuestos para defender

¹⁶ “Ecuador envía ayuda financiera a Haití por daños de huracán”. *El Telégrafo*, 2016.

<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/mundo/9/ecuador-envia-ayuda-financiera-a-haiti-por-danos-de-huracan>.

¹⁷ “Ecuador presta ayuda solidaria a Cuba” *Ministerio de Defensa de Ecuador*, 2012.

<http://www.defensa.gob.ec/ecuador-presta-ayuda-solidaria-a-cuba/>.

las transferencias de ayuda. Mientras que la seguridad nacional y los motivos económicos en este contexto están subestimados. Sin embargo, esto depende en gran medida, por ejemplo, del contexto en el que se dirigen sus llamamientos (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003) (tabla 1.3).

Tabla 1.3. Argumentos sobre desarrollo a favor y en contra de la Ayuda

A Favor	En contra
Existe emisión de ayuda a causa de intereses particulares egoístas pero también morales.	Los intereses egoístas son predominantes
Permite a los países receptores alcanzar sociedades libres, industrializadas y modernas.	Justifica la intervención en asuntos internos de los Estados receptores. La ayuda está sobredimensionada en cuanto a su aporte al desarrollo.
Permite contener amenazas a la paz global. Es decir preservar bienes públicos globales.	Las amenazas son percibidas. Justifica la intervención en asuntos internos.
Los países ricos deben ayudar a los pobres	Los gobernantes de países emisores de la ayuda utilizan argumentos altruistas frente a su población. Su discurso oficial no es igual a la implementación de su ayuda, que por lo general se moviliza por intereses egoístas: económicos, políticos y de seguridad nacional. Los gobiernos de países receptores están en manos de élites. Por tanto la población de clase media y baja de economías desarrolladas ayudan a las clases privilegiadas de países no desarrollados.
La ayuda al desarrollo es programada pero va de la mano con la ayuda humanitaria que alivia el sufrimiento de las poblaciones a corto plazo	Por lo general la ayuda humanitaria se acompaña de presencia militar. Cuando no sucede, sirve para legitimar la función de ayuda al exterior frente a los pagadores de impuestos en los países donantes y así desplegar acciones en otras áreas y a largo plazo.

Fuente: Sogge 2002, Moyo 2010, Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003, Lancaster 1999, 2000; Myrdal en Meier y Seers 1984; Riddell 2007; Tarp 2010.

Las opiniones de la ayuda vinculadas con el concepto de desarrollo (tabla 1.3) también se vierten sobre la entidad que ejerce el control sobre la planificación y ejecución de los recursos. Esta opinión justifica los gastos operativos de la Ayuda a nivel global y a la inversa sirve de base para que el estado receptor exija decidir sobre el flujo de los recursos y reducir costos administrativos. Además, categoriza a los Estados receptores como no desarrollados y a los emisores como desarrollados.

Los gobiernos emisores de ayuda deben insistir hasta controlar efectivamente el uso de la ayuda en los países en desarrollo. Ellos deben hacerlo incluso si esto incrementa los costos administrativos de la ayuda. En los países desarrollados tales garantías aumentarían la disposición entre la gente común para dar ayuda. Si ese tipo de ayuda en favor de la pobreza se convirtiera en una práctica común, sería incluso un elemento que fomentara un régimen más democrático en algunos países subdesarrollados (Myrdal en Meier y Seers 1984, 162-163).

La categorización entre países desarrollados o no desarrollados, ubica dos factores explicativos para la necesidad de distribuir recursos a través de la Ayuda: orden económico mundial (sistema internacional) y forma de gobierno del Estado receptor. La primera variable va desde un orden económico mundial equitativo a uno no equitativo. La forma de gobierno del Estado receptor va desde ineficiente a eficiente.

Aunque los países desarrollados no están dispuestos a hacer concesiones sustanciales en sus relaciones económicas con los países subdesarrollados, generalmente muestran su cortesía al no preguntar si los países subdesarrollados no necesitan un nuevo orden en su país (a propósito de la Conferencia de Cancún de 1981 auspiciada por la Comisión Brandt de Naciones Unidas creada después de la Crisis Económica Mundial de la década de 1980) (Myrdal en Meier y Seers 1984, 164).

Las variables de orden económico mundial (equitativo, inequitativo); forma de gobierno del Estado (eficiente, ineficiente en la gestión de recursos materiales) justifican acciones de los Estados involucrados en materia política distinta a la de política exterior: política comercial, fiscal, etc. “Las políticas de ayuda van de la mano con las políticas de comercio e inversión extranjera” (Myint en Meier y Seers 1984, 166). En este escenario conceptual se debaten visiones sobre la economía doméstica e internacional (discusiones sobre proteccionismo y aperturismo), así como el grado de desarrollo institucional de los países receptores en torno a la economía (discusiones sobre factores productivos: tierra, capital, trabajo, tecnología), como factores justificativos de la Ayuda.

En la gradualidad que separa las variables de orden económico mundial equitativo e inequitativo y la forma de gobierno eficiente e ineficiente, en la administración de recursos materiales por parte del Estado, está presente el valor material de la Ayuda sobre cualquier

valor imaginario que puedan introducir las partes involucradas. Dada esta premisa intervienen los criterios de productividad y necesidad para definir las motivaciones de la Ayuda, como recurso material: bienes de consumo y recursos financieros (tabla 1.4).

Tabla 1.4. Definiciones de la Ayuda según criterios de productividad y necesidad

Categoría	Definición
Ayuda de Socorro, alivio (relief en inglés)	Bienes de consumo diseñados para aliviar sufrimiento a corto plazo.
Ayuda de reconstrucción	Diseñado para reparar daños de Guerra, por ejemplo, Plan Marshall.
Ayuda estabilizadora	Ayudar a corto plazo a solventar problemas de balanza comercial
Ayuda al desarrollo	Recursos invertibles para aliviar la escasez de ahorro interno y para aliviar la pobreza crónica, distinta de la aguda. La intervención es de largo plazo.
Ayuda con otros intereses	Existen varios tipos de ayuda que no están destinados para el beneficio de los países receptores de la ayuda, sino para promover los objetivos políticos y económicos egoístas de los países donantes de ayuda, incluida la ayuda como un subsidio oculto para sus exportaciones.

Fuente: Myrdal en Meier y Seers 1984, 171-172.

En cuanto se termina la confrontación de argumentos a partir de recursos imaginarios y se observa la materialización de la Ayuda (tabla 1.4) la discusión de la Ayuda se centra en su valor material. La exigencia de los Estados receptores pasa por justificar el uso de esos recursos materiales a través de la promoción de alguna de sus políticas: social, ambiental, comercial, fiscal, educativa, etc. La exigencia de los emisores es similar: promover el desarrollo, comprendido dentro de cualquiera de las políticas descritas.

Los Estados pobres necesitan contar con recursos porque no son capaces de atraer inversión o incrementar exportaciones. Por tanto, necesitan que los países (emisores de Ayuda) les condonen sus deudas y que adicionalmente les garanticen un flujo constante de ayuda financiera (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003, 22).

Bajo la concepción material de la Ayuda, las personas en los países donantes han tenido la impresión de que los Estados receptores y sus ciudadanos quieren la ayuda a cualquier precio y que estarán agradecidos por ella. Sin embargo, esto no siempre es el caso, donde Estados de menor poder relativo han rechazado algunas formas de ayuda. Esto sucedió en las colonias en ciernes de Reino Unido, que encontraron que la Ayuda de Reino Unido conllevaba el riesgo

de mantener relaciones de dependencia colonial (valorización de recursos materiales e imaginarios por parte del Estado receptor). También se ha presentado una tendencia general en algunos países en desarrollo de preferir la ayuda multilateral antes que la bilateral. Una de las razones es que, en el caso de Naciones Unidas, la percepción de la motivación de la ayuda es que ésta se entrega sin vínculos a intereses específicos de seguridad nacional e intereses comerciales que se presentan de manera frecuente en la ayuda bilateral. Además, los Estados receptores tienen mejores oportunidades de ejercer mayor autonomía (capacidad de agenda) en la organización de las Naciones Unidas debido a su membresía. Por tanto, no se trata de preferir la ayuda multilateral frente a la bilateral sino a la ayuda donde se percibe mayor capacidad de agenda, cuando el Estado empieza a valorar la parte imaginaria de la Ayuda. (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003, 22).

A propósito de estas discusiones, la política exterior autónoma muestra una discusión similar sobre la deferencia que esperan los Estados emisores de normas y el reconocimiento de autonomía que esperan los receptores de las mismas. Es decir que esta discusión general en materia de política exterior se traspola al campo de la AOD donde los emisores esperan un trato de cortesía y reconocimiento por su aporte no reembolsable y el receptor espera ejercer mayor poder decisión sobre la forma de la misma.

Finalmente, en las valorizaciones materiales e imaginarias expuestas por los autores explicados en este marco teórico, se distingue el valor de la Ayuda como recurso financiero y como capital de autonomía o capacidad de atender la agenda propia. Como recurso financiero es una alternativa frente a flujos privados como la inversión en cartera y la inversión extranjera directa, porque un estado con poder relativo menor enfrenta mayores dificultades de atraer estos flujos. Es decir, el supuesto es que, a menor poder relativo del Estado, menor capacidad de atracción de flujos motivados por el criterio de productividad y mayor la atracción de recursos financieros motivados por el criterio de necesidad. Como capital de autonomía el supuesto es que a mayor flujo financiero mayor capacidad de autonomía y a menor flujo financiero menor autonomía (tabla 1.5).

Tabla 1.5. Razones de la Ayuda como: recurso financiero y de autonomía

Beneficio	Razón	Criterio que motiva el flujo financiero de Ayuda
Situación financiera	Es una alternativa frente a flujos de capital privado como la inversión en cartera y la inversión extranjera directa. Es decir, los Estados, suelen recibir la ayuda porque les resulta muy difícil atraer inversión en grandes cantidades y en términos razonables.	Criterio de necesidad sobre productividad
Situación financiera	Es una alternativa económica frente al desbalance de la cuenta corriente de países pobres que enfrenta muchas dificultades en incrementar sus exportaciones.	Criterio de necesidad sobre productividad
Autonomía (capital)	Porque la ayuda sirve de instrumento para incrementar su capacidad de atender la agenda propia. El Estado periférico busca fortalecer su posición a través de los recursos de la ayuda, de allí que para estos fines la ayuda preferida es la no reembolsable y la ayuda concesional (créditos blandos) no condicionada. Cuando se trata de ayuda vía proyectos los Estados periféricos prefieren tener poder de decisión para hacer partícipes de los proyectos a grupos de apoyo político (colectivos medidos en términos de autonomía) que les permita consolidarse.	No aplica

Fuente: Meier y Seers 1984.

1.7. Conclusiones preliminares

La ayuda es un aporte que se valora financieramente y políticamente. Las opiniones sobre sus motivaciones pueden justificar infinitos tipos de ayuda que enfrentan las perspectivas de emisores y receptores sobre el bienestar, la seguridad, la libertad o autoridad política de los estados involucrados (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003; Lancaster 1999a, 1999b, 2006; Maurits 2011; Meier y Seers 1984).

La Ayuda Oficial al Desarrollo es fuente de “opiniones contradictorias” (Alonso en Sogge 2002, 9) que se explican por las visiones contrapuestas que explican la economía política internacional y la política exterior sobre las relaciones de desventaja y dominación entre estados pequeños y poderosos. Los emisores de AOD fijan su mirada en el orden interno del estado receptor como causa de su situación desventajosa en el ámbito internacional. Los receptores acusan a la estructura, a la distribución de capacidades entre estado como causa de su situación no favorable hacia fuera y dentro del estado.

Las opiniones sobre las motivaciones para emitir y recibir ayuda oficial al desarrollo en este sentido, pierden valor explicativo en el ámbito de la política exterior. Las motivaciones de la AOD muestran limitaciones, en este estudio, como variable para explicar el proceso de toma de decisiones del estado, su agenda o sus acciones hacia el exterior, aunque su valoración política sí se toma en cuenta como factor de decisión. Esta investigación no tiene como objetivo justificar la consideración política sobre la visión de desarrollo o seguridad para emitir, recibir o rechazar AOD.

Así como las opiniones políticas y económicas sobre la AOD, los sucesos de dominación y desafío entre Ecuador, Estados Unidos y Alemania no son utilizados como explicación en esta investigación, por el contrario, a través del sistema explicativo planteado en este marco teórico se explican esos eventos de tensión, hostilidad, enfrentamiento y relación. En esta investigación se abstraen esos eventos a las posiciones de economía política internacional y de política exterior entre emisores y receptores de AOD.

La Ayuda Oficial al Desarrollo al igual que los recursos del estado se compone por recursos materiales e imaginarios: incluye recursos técnicos y financieros (valorados en millones de dólares estadounidenses), que un estado envía de manera formal, a través de convenios, sin ánimo de lucro a otro estado con menor recursos materiales o imaginarios por problemas percibidos de manera unilateral o consensuada (Meier y Seers 1984; Alonso en Sogge 2002; Tandon 2009).

Es un recurso material cuando se trata de elementos que no albergan memoria o historia, en apariencia: infraestructura, dinero, equipos, carpas, colchones, comida, etc., e imaginarios (sistema de ideas religiosas, políticas, culturales, etc.), cuando participan las personas como elemento central de la Ayuda estatal. La división entre recursos materiales e imaginarios de la Ayuda es gradual. La gradualidad consiste en la selección que se realiza sobre el elemento material. Así, un elemento aparentemente sin capacidad para albergar ideas agrega recursos imaginarios cuando intervienen los estados involucrados a través de la selección o la difusión del recurso imaginario. Por ejemplo, un equipo tecnológico, parte de un proyecto de seguridad, necesita un software (sistema tecnológico) y una persona que lo conozca (experto,

consultor) además de recursos financieros para garantizar su funcionamiento eficiente.¹⁸ Por tanto, el equipo tecnológico se convierte en un recurso con ambas cualidades: materiales (equipo, experto, financiamiento) e imaginarias (sistema tecnológico, conocimientos del experto). Lo mismo con el financiamiento, parte de un proyecto ambiental, el dinero requiere la formalidad de la planificación y la ejecución, donde las partes intervienen en la planificación de actividades, beneficiarios, etc., además de la selección del Estado responsable de difundir y entregar los recursos.¹⁹

La AOD es un recurso financiero que se motiva por opiniones como los criterios de productividad o necesidad, los de seguridad, lucha contra el comunismo o búsqueda de industrialización. Por tanto, es un recurso material y su aprobación (opiniones, ideas) se da por la relación política entre las partes (Maurits 2011; Meier y Seers 1984).

La relación política entre las partes incide sobre la política exterior del estado receptor que de acuerdo con su agenda puede establecer estrategias sobre la AOD que ponderen su aporte material o imaginario (Gardini y Lambert 2013).

1.7.1. Estrategias de política exterior autónoma en la Ayuda

Las estrategias planteadas desde la autonomía confrontacional a la relacional muestran gradualidad (Simonoff 2014). Ambas muestran un ejercicio de cálculo de costos y beneficios (Escudé 2012), pero se diferencian por las ponderaciones que otorgan las partes involucradas a categorías materiales e imaginarias. Es decir, la gradualidad de la estrategia reside en el nivel de dicotomía con el que el Estado receptor perciba su relación política (Russell y Tokatlian 2009). Si se concentra su percepción en estar a favor o en contra del poder hegemónico, esta relación política se traspola a su decisión sobre la AOD. Si se encuentra a favor o en contra de un sistema multipolar sucede lo mismo, esto determina su decisión sobre la AOD.

Desde las categorías de oposición, confrontación, rebeldía a las de diálogo, relación y flexibilidad entre las partes. La categorización es gradual y las diferencias son sutiles. Por eso en este trabajo se separan las subcategorías relacional y confrontacional según las categorías

¹⁸ Fredy Rivera (ex representante ad honorem del Jefe de Estado ecuatoriano en el Consejo Directivo de Cooperación Internacional del Ecuador), en conversación con el autor, febrero de 2017.

¹⁹ Bárbara Hess (representante de la AOD alemana en Ecuador) en conversación con el autor, marzo de 2017.

conceptuales identificadas en común y se muestra su variación de un extremo a otro de manera que la gradualidad sea evidente. Las categorías conceptuales identificadas son: agenda, valorización de recursos, intereses u objetivos y percepción de riesgo de perjuicio material (tabla 1.6).

Tabla 1.6. Variables conceptuales de las estrategias de política exterior autónoma relacional (a) y confrontacional (b)

Concepto	Variables	Relacional (a)	Confrontacional (b)	Abreviación de Variables
<u>Agenda</u> : planificación, proyección, prospectiva o visualización que realiza el Estado como entidad monolítica o única en base a eventos del pasado.	<u>Fija</u> ; <u>flexible</u>	Flexible: menos valor a categorías pre establecidas, la proyección es solo un instrumento	Fija: valor a las categorías sobre los eventos no conocidos. Mayor valor a la proyección o prospectiva que a la realidad.	Af (Agenda fija); Afx (Agenda flexible)
<u>Valorización de recursos</u> : valor otorgado a recursos: i) <u>Materiales</u> : son los que se pueden percibir de manera directa, sin usar un sistema de ideas o símbolos, sin recurrir a la memoria, ii) <u>Imaginarios</u> : Son los que se albergan en la memoria o historia, se exteriorizan vía oral o escrita y son percibidos por el Estado a través de categorías, sistemas de ideas, motivadas por un ejercicio de comparación.	<u>Materiales</u> : economía financiera, flujo de Ayuda Oficial al Desarrollo; <u>Imaginarios</u> : autonomía, capacidad percibida de atender la agenda propia.	Materiales: El Estado autónomo valora los beneficios materiales sobre los imaginarios	Imaginarios: El Estado autónomo confrontacional otorga supremacía a los valores imaginarios sobre los materiales.	Vrm (Valorización de recursos materiales); Vri (Valorización de recursos imaginarios)
<u>Intereses</u> (objetivos): i) <u>interés principal</u> : supervivencia del Estado; ii) <u>intereses subsidiarios</u> : incrementar o conservar recursos materiales e imaginarios: poder duro y poder blando.	<u>Principal</u> ; <u>Subsidiarios</u>	Principal: El interés de supervivencia evita el condicionamiento de las acciones del Estado por sus intereses subsidiarios. Motivadas por el interés principal existe contraste de intereses subsidiarios entre las partes involucradas. Los objetivos subsidiarios son flexibles.	Subsidiarios: ponderación de intereses subsidiarios propios sobre los ajenos y sobre el interés principal de supervivencia. La ponderación de intereses subsidiarios propios evita que las partes relacionen intereses subsidiarios. Los objetivos subsidiarios son fijos.	Ip (interés, objetivo principal); Is (intereses, objetivos subsidiarios)

Concepto	Variables	Relacional (a)	Confrontacional (b)	Abreviación de Variables
<u>Percepción de riesgo de perjuicio material:</u> percepción del Estado de perjudicar su economía financiera u otro recurso material a causa de sus estrategias	<u>Percibido;</u> <u>No</u> <u>percibido</u>	Percibido: motivadas por la percepción de riesgo de perjuicio material las partes se relacionan.	No percibido: las partes no perciben riesgos de perjuicio material a causa de sus estrategias por lo que se oponen.	Pr (percepción de riesgo de perjuicio material) Rpmp (riesgo de perjuicio material percibido); Rpmnp (riesgo de perjuicio material no percibido)

Fuente: Escudé 1992, 2012; Gardini y Lambert 2013; Ikenberry y otros 2011; Keohane 1969; Keohane y Nye 2001; Meier y Seers 1984; Nye 1990; Walt 1975; Waltz 2001; Wallerstein 1979.

La diferencia entre las subcategorías de la autonomía: relacional y confrontacional (tabla 1.6), plantea escenarios, donde intervienen: las decisiones (estrategias de autonomía) de rechazar o aceptar la AOD y el costo o beneficio para el estado en términos materiales e imaginarios. Es decir, permiten observar si el estado se centra en una relación de oposición o alineación contra estados de mayor poder o toma en cuenta intereses en común y coincidencias estratégicas bilaterales y regionales en las temáticas que abarca la AOD para apreciar su aporte material.

Las variables conceptuales de las estrategias de política exterior autónoma: agenda, valorización de recursos, intereses (objetivos), percepción de riesgo de perjuicio material, explican las razones de por qué un estado rechaza la AOD. Pero, no explica el ejercicio de ponderación de recursos materiales e imaginarios que lleva al estado a rechazarla.

Para ilustrar el ejercicio de ponderación que se realiza sobre recursos imaginarios y materiales sobre la decisión de recibir o rechazar la Ayuda, a continuación (tabla 1.7), se definen las variables conceptuales con las que se van a explicar la ponderación realizada en la decisión del gobierno ecuatoriano (2007-2015) de rechazar la AOD estadounidense y alemana y volver a aceptar esta última.

Tabla 1.7. Subcategorías conceptuales de la autonomía (A): variables explicativas del cálculo de costos y beneficios de recursos materiales e imaginarios

Variables	Definición	Relación de variables
A ₁ . Capital	Capacidad del Estado para atender su agenda propia. Es el recurso imaginario (ri) a conservar o incrementar.	$A_1 = A_3/A_4$

A ₂ . Estrategia	Cálculo de costos y beneficios de recursos materiales e imaginarios. El flujo de Ayuda Oficial al Desarrollo es el recurso material (rm) y la autonomía ($A_1 \cong ri$) el recurso imaginario. La estrategia podría ponderar una variable sobre otra: rm o ri; y podría tratarse de una estrategia relacional o confrontacional.	$A_2 \cong A_3; A_2 \cong A_4$
A ₃ . Estrategia relacional	Valorización de recursos materiales sobre imaginarios ($A_3 = rm/ri$). Relación de agendas motivada por agenda flexible. Interés principal de supervivencia permite relacionar intereses subsidiarios. El capital de autonomía se encuentra en un estado de mínimo riesgo porque existe percepción de perjuicio material al contemplar una relación política no dicotómica ($V_{rm} > V_{ri}; A_{fx} > A_f; I_p > I_s; A_1 \cong R_{pmp}$).	$A_3 = V_{rm} \cdot A_{fx} \cdot I_p \cdot R_{pmp}$
A ₄ . Estrategia confrontacional	Valorización de recursos imaginarios sobre materiales ($A_4 = ri/rm$). Oposición de agendas, agenda fija. Intereses subsidiarios propios desestiman interés principal de supervivencia e intereses subsidiarios de la contraparte. El capital de autonomía se encuentra en riesgo porque no hay percepción de perjuicio material y su relación política es concebida de manera dicotómica, a favor o en contra. ($V_{ri} > V_{rm}; A_f > A_{fx}; I_s > I_p; A_1 \cong 1/R_{pmp}$).	$A_4 = V_{ri} \cdot A_f \cdot I_s \cdot R_{pmp}$

Fuente: Jaguaribe 1970, 1979; Puig 1984; Escudé 1992; Bologna 2000, 2008; Colacrai; Miranda; Dekronja; Parry; Lorenzini y Pereyra; Russell y Tokatlian.

De esta manera mientras las variables conceptuales de las estrategias de política exterior autónoma permiten explicar la oposición o relación de agendas que propone el gobierno ecuatoriano en materia de AOD (tabla 1.6), las subcategorías de la autonomía permiten explicar los costos y beneficios materiales e imaginarios de rechazarla o aceptarla (tabla 1.7).

Sobre las estrategias de política exterior autónoma confrontacional o relacional se plantea que la autonomía, como capital imaginario, es inversamente proporcional a la autonomía confrontacional y directamente proporcional a la relacional. Por tanto, la capacidad del estado para atender su agenda propia aumenta cuando existe una estrategia de autonomía relacional.

Sobre el ejercicio de ponderación de recursos materiales e imaginarios que realiza el estado de menor poder relativo o receptor de AOD para oponerse o relacionarse, se plantea que, a menor percepción de perjuicio material para el Estado, mayor valoración de los recursos imaginarios y mayor percepción dicotómica de la relación política. Por tanto, a mayor percepción de perjuicio material para el estado, menor valoración de recursos imaginarios y menor percepción dicotómica de la relación política.

Por la tanto en este caso de estudio, el estado rechaza la AOD porque no hay percepción de riesgo de perjuicio material, otorga mayor ponderación a sus recursos imaginarios y concibe una relación política dicotómica con el estado emisor. A la inversa: el estado la acepta porque desestima sus valores imaginarios y percibe un riesgo de perjuicio material al no hacerlo, su relación política se percibe con mayor complejidad, abarca más de dos opciones contrarias entre sí. En el primer escenario estratégico el estado es confrontacional y en el segundo relacional.

Estas hipótesis se basan en la valorización política y financiera de la AOD. Esto incluye intrínsecamente una relación entre las consideraciones políticas del estado receptor sobre su emisor y el diseño de estrategias de política exterior autónoma que provoca esta relación en materia de AOD.

El supuesto teórico de asimetría de poder ha dado lugar a una corriente teórica en América Latina desde los años cincuenta que se interpretó anteriormente en las opciones de política exterior de la mayoría de países de la región como una relación de dominación frente a los Estados Unidos (Russell y Tokatlian 2009).

Esta misma relación de asimetría que va más allá de una relación de dominación se discute en el campo de la AOD. Donde los estados emisores, por la manera como se financia su capital de AOD a través de impuestos que incluye a sus sectores sociales más vulnerables (Myrdal en Meier y Seers 1984), esperan un trato de deferencia al entregar AOD a los estados receptores y estos últimos esperan un reconocimiento de su autonomía que exigen en la práctica a través de mayor poder de decisión sobre los beneficiarios y formas de ejecución de la AOD (Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009). Ambos argumentos no necesariamente establecen una relación dicotómica, sino que muestran una realidad compleja entre reducir los costos administrativos de la AOD a través de conceder mayor confianza al gobierno receptor y tener más control por parte del estado emisor sobre los recursos de AOD que provienen de sus pagadores de impuestos y así justificar cualquier costo administrativo en orden de garantizar la transparencia en su ejecución y rendir cuentas en sus países de origen. Al no percibir el estado receptor un reconocimiento de su autonomía no percibe perjuicio material alguno en rechazar esta herramienta y la califica de ilegítima o amenaza para la institucionalidad del estado como sucedió en el caso de la administración de Rafael Correa.

De esta reflexión se obtiene que la AOD no solo es un recurso financiero que se valora materialmente sino también en términos imaginarios vinculado con las consideraciones políticas del estado emisor o receptor. El estado emisor valora las características de gobierno del estado receptor, en cuanto a su solidez democrática o buen gobierno, la eficiencia y transparencia de ejecución de los recursos. Es decir, a más de considerar sus intereses nacionales en la emisión de la AOD se valoran las características gubernamentales del receptor. Este último por otro lado, valoriza la equidad o asimetrías de poder en el sistema internacional y al interior el poder de decisión sobre los programas y beneficiarios de AOD, de manera que sea su planificación y su visión de gobierno la que se materialice en la ejecución de esos recursos. Esto se vuelve más importante para el estado receptor en tanto disminuye la percepción de aporte material de la AOD para su economía.

La discusión entre las características del gobierno, la asimetría de poder del sistema internacional y el nivel de decisión que puedan tener los estados receptores sobre la selección de beneficiarios y la AOD se concentra al interior del estado receptor en el nivel de transparencia que puede ofrecer el receptor, y la confianza que proyecte su gobierno hacia el exterior considerado este último punto por la administración de Correa como una discusión que se entromete en asuntos internos. En la AOD la discusión de la equidad del poder en el sistema internacional ha trascendido en marcos de acción o consensos para la ejecución de la AOD que se observa en marcos de acción unilaterales como el Plan Marshall, emprendido por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa y consensuados como las agendas de Objetivos de Desarrollo aprobadas en Naciones Unidas (Moyo 2010).

Se dificulta en este sentido aumentar la autonomía sobre la AOD del estado hegemónico u otro Estado con mayor poder relativo sin enfrascarse en una relación dicotómica de aceptarla o rechazarla, mientras no se ofrezcan medidas sustitutivas para la transparencia y nivel de confianza en la estabilidad y forma de gobierno del Estado receptor. Al mismo tiempo, ampliar su crítica sobre el sistema internacional a través de medidas concretas realizadas con bloques regionales (Akira 2015). En este sentido las estrategias de política exterior que ofrece la autonomía en cuanto a solidaridad estratégica y medidas multilaterales que se puedan emprender en la región adquieren mucho valor sobre las decisiones relacionadas con la AOD.

Los aportes de la autonomía confrontacional y relacional van más allá de una conclusión simple de estar a favor o en contra del estado de mayor poder relativo. Muestran distintas estrategias para alinearse o acomodarse (Walt 1975) según intereses en común con la contraparte, pero este cálculo racional encuentra limitaciones por las posiciones históricas que han definido la relación de los estados latinoamericanos con Estados Unidos y potencias fuera del continente antes y después de la guerra fría. Desde una visión neo marxista, crítica del orden internacional, la mayoría de países de América Latina percibe que el desarrollo del actual modelo económico y político liderado por Estados Unidos es la causa del subdesarrollo que ha provocado en la región economías y democracias débiles (Akira 2015). Frente a esta perspectiva, la política exterior de anteriores administraciones de Ecuador y países latinoamericanos han sido comprendidos como estrategias de sumisión o desafío, prácticas clientelares o rebeldes, sobre todo después de la Guerra Fría (Russell y Tokatlian 2009; Escudé 2012).

La visión de la autonomía es una crítica al realismo clásico (Escudé 1992). Plantea una estrategia de acomodamiento para enfrentar el balance de poder del sistema internacional (Walt 1975). Esto quiere decir que un Estado que realmente no representa una amenaza para el poder hegemónico o poder central, como el caso de Ecuador frente a Estados Unidos y Alemania, puede establecer estrategias que no necesariamente consistan en alinearse o desalinearse del poder hegemónico y rompan esta visión de dominación frente a la política exterior. La crítica al balance de poder clásico muestra que un estado de menor poder relativo puede encontrar otras opciones estratégicas a través de medidas concretas que encuentran como base los intereses en común con el poder hegemónico o con otros países de su región o el mundo. En este sentido la discusión entre sistema unipolar o multipolar va más allá de alinearse a una fuente de poder o estar en desacuerdo con ella y alinearse a otras fuentes.

Las opciones estratégicas de estas discusiones sobre la política exterior y las decisiones en la AOD encuentran un obstáculo en el ejercicio de valoración de recursos imaginarios que Russell y Tokatlian (2009) denominan como retórica. Se entiende este concepto como la proyección de la confrontación política hacia una visión simple del orden unipolar del sistema internacional que deja de lado las fuerzas transnacionales que requieren acciones colectivas y reducen la seriedad con la que podrían llegar a acuerdos entre estados que comparten el interés de reducir la discreción del hegemón en América Latina. Es ejemplo de la atención

con acciones concretas sobre un problema transnacional, la cooperación tripartita entre Argentina, Brasil y Paraguay que solventaron un problema de seguridad en su triple frontera que alivió sus preocupaciones y la de Estados Unidos y redujeron la participación de este último (Russell y Tokatlian 2009).

Capítulo 2

Consideraciones financieras y políticas de la AOD

2.1. Introducción

Ecuador en la década de los años ochenta, noventa e inicios del siglo XXI marcó una tendencia de política exterior a favor de los Estados Unidos, que se evidenció en una dependencia política y económica (Hey 2003; Bonilla 2002). Ejemplo de esto fueron las políticas económicas adoptadas por la administración de Febres Cordero favorables a la recomendación del Fondo Monetario Internacional y el acuerdo de seguro de inversión estadounidense que firmó con el gobierno de los Estados Unidos para garantizarle la no expropiación de sus inversiones. Ambas medidas, en Ecuador se calificaron como formas de “neocolonialismo” (Hey 1992, 9). Al final de la década de 1990, se produjeron la dolarización de la economía ecuatoriana y la firma del convenio de la Base de Manta para la coordinación de militares estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico en Ecuador que sucedieron en la administración de Mahuad (Hey 2003).

La administración de Rafael Correa propuso una ruptura de esta relación, llevando estos acontecimientos históricos de alineación hacia Estados Unidos al extremo de la oposición y retórica de rivalidad frente a su poder hegemónico. Así calificó la política exterior de las administraciones anteriores como responsables de ceder en intereses nacionales a favor de los Estados Unidos y organismos internacionales afines con la visión económica y política hegemónica que se identificaban en las instituciones de Breton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que fueron actores importantes de financiamiento internacional para Ecuador en años anteriores (Hey 2003).

Esta posición crítica frente a los socios de financiamiento internacional de Ecuador relacionado con intereses estadounidenses, se alineaba a la estrategia ecuatoriana de favorecer la multipolaridad del sistema internacional y disminución del poder de los Estados Unidos en América Latina (Malamud 2009). Planteamiento que encontró coincidencias históricas con países de la región en cuanto a aumentar su autonomía nacional y establecer estrategias políticas y económicas que les permitiese atender problemas en estos ámbitos sin el auspicio del hegemón. Un ejemplo de esta coincidencia fue la propuesta de la organización multilateral

para la región Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de Pueblos que planteó Venezuela y apoyó Ecuador.

Respecto a los países pertenecientes al Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas-Tratado de Comercio Pueblos, han encontrado en la organización una importante plataforma para establecer programas intergubernamentales que les permitan dinamizar las estrategias de desarrollo nacional y locales, con intención de reducir las asimetrías sociales existentes entre los diferentes estratos, así como también fortalecer el comercio y la cooperación como mecanismos de concertación y potenciación de las relaciones Sur-Sur. Si bien entre la mayoría de los países miembros existen coincidencias ideológicas de carácter contrahegemónico, también se debe considerar que estos siguen manifestando una notable dependencia económica y comercial con respecto al principal mercado mundial, los Estados Unidos (Akira 2015, 10).

La coincidencia histórica del planteamiento de política exterior ecuatoriana con los intereses de autonomía nacional de países latinoamericanos frente a Estados Unidos también tuvo similitudes con lo político y económico. Su visión de desarrollo, la identificación de Estados Unidos como responsable de la situación económica desfavorable al interior de los países latinoamericano y sus políticas sociales promocionadas por el gasto público elevado (Ocampo 2015) se compartió con Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia. Esta visión además compartió los beneficios de la escasa tecnología para la producción y exportación de bienes que se vio beneficiado por el elevado precio de las materias primas que se produjo hasta el año 2014 (Rathbone 2016; Svampa 2013).

Los argumentos utilizados por el estado ecuatoriano respecto a la dependencia identificada con Estados Unidos y su injerencia en asuntos internos permitía observar una dinámica bimodal en la política exterior entre un estado central, hegemónico, emisor de normas frente a un estado periférico, en desventaja política y económica, receptor de normas. Esta relación marca una dicotomía histórica entre dependencia y autonomía proyectada en la política exterior como una elección entre el clientelismo o la oposición (Russell y Tokatlian 2009).

Bajo esta lógica de clientelismo u oposición, la administración de Correa deseaba con su política exterior marcar un rompimiento al interior y exterior. Así planteó una oposición a Estados Unidos en su visión de desarrollo, las alianzas regionales no estratégicas para el

hegemon, y el rechazo de imposiciones dogmáticas a través de la AOD. Las similitudes ideológicas en estas medidas permiten explicar la opción estrategia ecuatoriana desde la política exterior autónoma y aplicarla a la AOD.

La estrategia fija de oponerse o alinearse a la amenaza, se llevó a una generalización en las políticas aplicadas a la AOD. No se trataba de una estrategia específica para Estados Unidos u otro Estado poderoso como Alemania, se aplicaba a las relaciones de AOD con todos los estados extranjeros. Según el ex presidente ecuatoriano:

No es la cooperación internacional la que nos impone la agenda, sino las prioridades y objetivos del Gobierno Nacional. Si las instituciones extranjeras no están de acuerdo con nuestra política, habrá que rechazar su oferta.²⁰

Esta estrategia general de AOD se encontraba motivada por varios factores históricos de asimetrías de poder vigentes en el sistema internacional. De éstas, por lo descrito, se destacan: la relación histórica de dependencia de Ecuador frente al hegemon, la retórica de rompimiento de relaciones neocoloniales, los intereses de América Latina de atender sus problemas con la menor participación de Estados Unidos y la expectativa del Estado receptor de AOD de ser reconocido en su autonomía (Hey 1992; Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009),

Esta misma dinámica política en la AOD, entre Estados Unidos y Ecuador se reflejó con Alemania, aunque con contrastes. En el caso de Alemania, Ecuador no compartió una visión de disminución de dependencia política económica en algún espacio regional compartido con gobiernos de ideología similar. No existió una motivación por su relación bilateral histórica como si sucedió con el hegemon. Antes del rechazo de su AOD no hubo fricciones previas que denoten críticas internas que las califiquen como prácticas neocoloniales como sí había sucedido históricamente con Estados Unidos. No obstante, si se le atribuyó este calificativo a la visita planificada por parlamentarios alemanes a proyectos ambientales de AOD en Ecuador.²¹

²⁰ Rafael Correa (ex presidente de Ecuador) en documento oficial interno del gobierno ecuatoriano, 29 de diciembre de 2008. Véase anexo 1.

²¹ Anita Krainer (Coordinadora del Departamento Desarrollo, Ambiente y Territorio de FLACSO Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.

El argumento principal respecto a Alemania que coincidió con el caso de Estados Unidos en alguna medida fue que intervino en asuntos internos, cuando sus parlamentarios establecieron una agenda para visitar Ecuador sin consensuar con el gobierno local. Según su agenda, preveían una reunión con un grupo de oposición de la administración de Correa: Acción ecológica que tenía participación activa en el tema de Yasuní ITT y representaba un socio ejecutor de la AOD alemana (OECD stats 2017).²²

Alemania, además de su aporte a ONG locales de Ecuador en el tema ambiental, que no se estudia en esta investigación, aportó económicamente y técnicamente con su flujo de AOD para la conservación de Yasuní ITT. Esta AOD fue coordinada con el Estado ecuatoriano a través de programas ejecutadas en esa zona geográfica con el Ministerio de Ambiente. Estas medidas no hacen referencia a la iniciativa de Ecuador presentada a la comunidad internacional de no explotar petróleo en Yasuní ITT a cambio de un pago de los estados extranjeros que actores políticos alemanes diferentes al ejecutivo apoyaron y del que el gobierno alemán desistió de participar.²³

En ambos casos las políticas de Ecuador muestran una relación bi modal entre un estado periférico y uno central. Con la diferencia de que en el caso de Estados Unidos se agrega la percepción ecuatoriana de desventaja frente a un poder hegemónico. Frente a ambos países existió la percepción de que su aporte de AOD facilitaba una agenda de oposición interna o apoyo a grupos políticos opuestos a la ideología del gobierno ecuatoriano. Según la percepción ecuatoriana ninguno de los estados emisores de AOD se mostraron dispuestos a reconocer su autonomía al nivel deseado por su gobierno.

Bajo estos supuestos, la AOD es un recurso material, por su valorización financiera, pero también es un recurso que se valora en términos imaginarios, por la percepción política que surge de la relación histórica entre las partes involucradas y las consideraciones simbólicas de la administración política que representa al estado receptor.

²² “Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”. El Telégrafo, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>

²³ Barbara Hess (directora residente de la AOD alemana en Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.

(Sobre la expulsión de Heather Hodges, ex embajadora de EE.UU. en Ecuador, frente a las filtraciones de la información remitida por ella a su gobierno de forma confidencial que acusaba a la policía nacional de Ecuador de corrupción generalizada a pesar del conocimiento del ex presidente Correa sobre estos hechos) Ahora dicen que para que no se pierdan las exportaciones no teníamos que hacer nada, entonces volvámonos colonia para tener más exportaciones (...) No es el honor de Rafael Correa, no es el honor del presidente de la República, es el honor del Ecuador, del país.²⁴

La AOD en su concepción material, es el aporte técnico o monetario que se valora financieramente y puede ser canalizada oficialmente por un país a otro, a través de instituciones y agencias autorizadas por el gobierno que envía los recursos, con objetivos que se formalizan a través de un documento legal que recibe por nombre: convenio. No requiere reembolso total, sino parcial o nulo. Es decir, la ayuda canalizada oficialmente por un gobierno a otro sin ánimo de lucro (Sogge 2002; Tandon 2009).

Los recursos enviados por un Estado a otro, categorizados como Ayuda Oficial al Desarrollo, pueden ser aceptados o rechazados, en términos formales con la ruptura, no renovación, o no suscripción de un instrumento legal que da fe del acuerdo entre los estados, según cálculos de costos y beneficios de bienes materiales o imaginarios. Rechazar formalmente la AOD no se traduce invariablemente en el cese de estas actividades, porque sus brazos ejecutores son diversos y no solamente se implementan a través de organizaciones autorizadas por los Estados (véase anexo 5).

El gobierno que rechaza o acepta la AOD no calcula perjudicarse a sí mismo y reducir sus recursos materiales o su poder decisión sobre ellos. Si eso sucede, se trata de una acción no calculada en esos términos porque un Estado no planifica un perjuicio propio con sus acciones, la política de AOD no es causal de desarrollo, pero sí puede facilitar o obstaculizarlo (Allison 1969; Bonilla 2002). En el presente caso de estudio, el gobierno ecuatoriano rechazó la AOD estadounidense en 2009 y 2013, y la alemana en los años 2013,

²⁴ “EEUU expulsa a embajador de Ecuador en Washington; Correa buscará solidaridad regional”. *El Universo*. 7 de abril de 2011. <https://www.eluniverso.com/2011/04/07/1/1355/eeuu-declara-persona-non-grata-embajador-ecuador.html>

2014; aceptó una nueva oferta con este último en el año 2015 que se concretó en un acuerdo firmado en octubre de ese año.

La AOD, en términos políticos es una herramienta de política exterior que refleja la percepción histórica entre las partes y de forma gradual va desde la deferencia a la autonomía (Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009). El estado emisor espera deferencia por parte del receptor y este último reconocimiento de su autonomía. En el caso de Estados Unidos Ecuador mostró en su política de AOD la alineación a su retórica en contra del poder hegemónico que respondía a su percepción política de rompimiento de una dependencia histórica y expectativa de reconocimiento de su autonomía. En el caso de Alemania esta política no se relacionaba con una exigencia histórica sino con la estrategia generalizada en la AOD ecuatoriana de mostrarse autosuficiente frente a problemas internos y exigir una percepción similar de los estados emisores.

Este trabajo parte del supuesto de que la decisión del gobierno ecuatoriano de rechazar la AOD perjudicó su economía financiera, por lo que su valorización ponderó recursos imaginarios relacionados con su estrategia general de AOD de exigir el reconocimiento de autonomía a sus estados emisores y su política contra hegemónica (Akira 2015). El flujo financiero de AOD estadounidense enfrentó dos rupturas formales: en el 2009, con la no renovación del puesto de operaciones avanzadas en Manta, en 2013 con la notificación de la salida de USAID que se concretó en septiembre de 2014 (anexo 2). En el caso de Alemania los eventos de ruptura, suspensión y renovación de los acuerdos que autorizan el flujo financiero de la Ayuda hacia Ecuador se produjeron los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente.²⁵

La investigación presenta en este capítulo la valoración financiera y política del gobierno ecuatoriano frente a la AOD de Estados Unidos y Alemania en el periodo 2007-2015. La evolución de la situación financiera de Ecuador y los flujos financieros de AOD de ambos emisores, se revisan en el periodo 2007-2015, es decir se toman en cuenta los momentos anteriores y posteriores de la decisión ecuatoriana de rechazar sus ofertas: 2009, 2013, 2014. Respecto a la valoración política de la AOD, se analiza la estrategia utilizada en este campo

²⁵ María Augusta Montalvo (ex asesora del Ministro de Ambiente y de la Secretaria técnica de cooperación internacional de Ecuador en asuntos relacionados con AOD de Alemania), en conversación con el autor, marzo de 2017.

por el estado ecuatoriano, sus coincidencias con discusiones entre emisores y receptores, en esta materia, y su comportamiento frente a ambos países extranjeros.

Los hallazgos muestran que Ecuador no resultó perjudicado a nivel global en su economía financiera por su decisión de rechazar la AOD estadounidense y alemana sino parcial: el flujo de la AOD estadounidense redujo sustantivamente del 2007 al 2014, pero no la alemana. En este último caso, el diálogo entre ambos jefes de Estado y la modificación de la postura ecuatoriana, de oposición a relación de intereses, permitió a Ecuador aceptar una nueva oferta alemana en el año 2015 y mitigar el costo en términos financieros.

Ecuador registró un descenso de flujos financieros netos de 2007 a 2010, pero a partir de ese año incrementó. La AOD mostró una reducción hasta el año 2014 que se subsanó desde el 2015: Estados Unidos retiró su agencia USAID, y con ella un contingente financiero favorable para Ecuador; Alemania suspendió su AOD, pero no representó una disminución, después de que Ecuador cambiara su postura de rechazo y aceptara una nueva oferta en octubre de 2015, para proyectos de conservación y reforestación que lideraría el Ministerio del ramo ecuatoriano y un comité estratégico de seguimiento donde participaría Alemania²⁶.

2.2. Valor financiero de la AOD

La AOD, es un flujo financiero, sin ánimo de lucro, frente a flujos privados, con ánimo de lucro, como la inversión en cartera e inversión extranjera directa. Está dirigida a los estados que cuenten con menos recursos financieros en comparación a otro, y enfrenten mayor dificultad de atraer flujos con ánimo de lucro. Los estados aptos para recibirla son categorizados según su producto interno bruto, a medida que se acercan a los cinco mil dólares per cápita estos son descartados como receptores aptos. Cuando el Estado se encuentra en la lista de receptores, como el caso de Ecuador en el periodo de estudio (OCDE 2012; 2017), el supuesto teórico de la economía política internacional concibe la AOD como recurso de estabilidad económica, que se reduce a medida que el Estado receptor puede atraer más recursos privados, es decir que deja de necesitar AOD no reembolsable, recibe más AOD reembolsable y flujos privados, es decir que el flujo financiero transita del criterio de necesidad al de productividad (Meier y Seers 1984; véase capítulo 1)

²⁶ “Ecuador recibirá 65 millones de euros de Alemania por éxitos en programas ambientales”. *Andes*, 22 de octubre de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ecuador-recibira-65-millones-euros-alemania-exitos-programas-ambientales>.

Ecuador del 2007 al 2015 recibió AOD y flujos privados (figura 2.1.). Es decir, atrajo recursos privados y AOD neta, que incluye rubros reembolsables y no reembolsables. No hubo una reducción de AOD mientras los flujos privados mostraron un ascenso o viceversa. Es decir, el volumen de ingresos financieros a la economía ecuatoriana no mostró relación entre ambos tipos de flujos. La relación se produjo entre el incremento de AOD reembolsable (préstamos brutos) y flujos privados, ambos motivados por criterios de productividad, desde los años 2009 (línea entre cortada) y 2010 (cuarta barra vertical de izquierda a derecha), respectivamente.

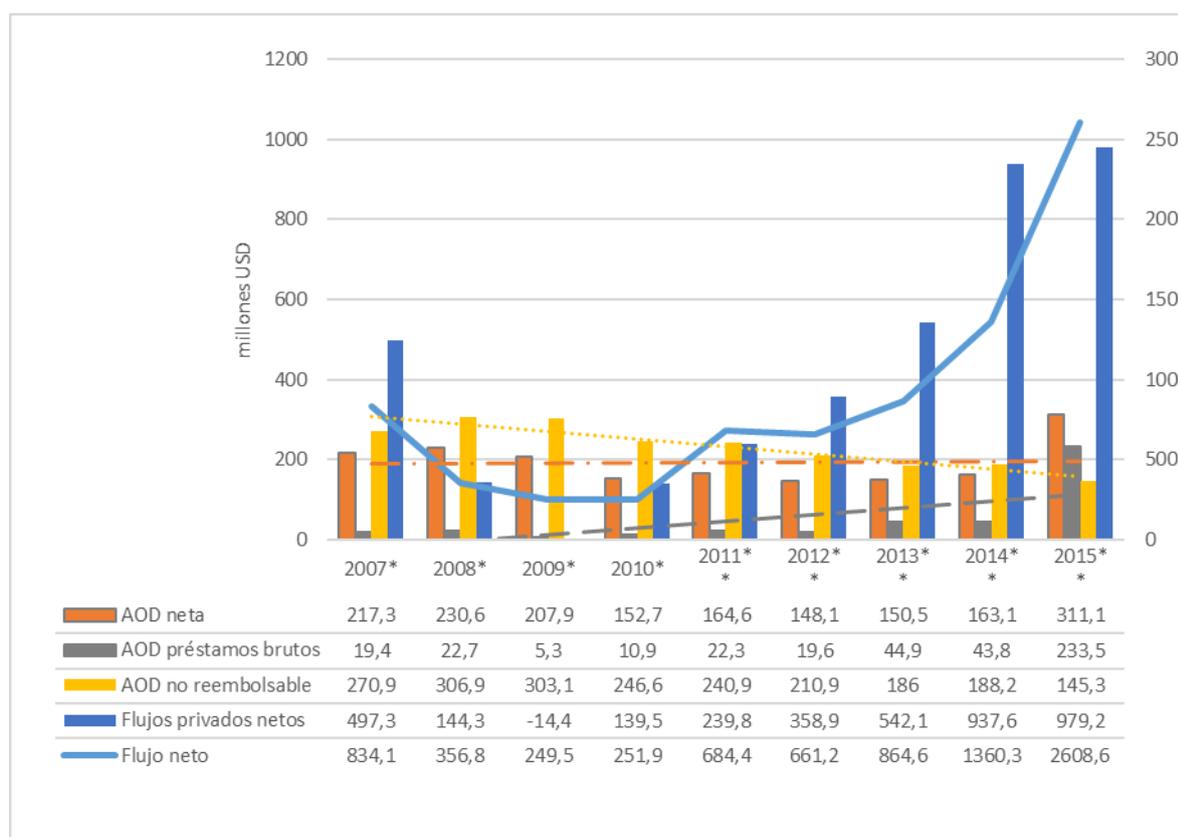
La AOD neta, se desembolsó en Ecuador de forma constante (ver línea con punto y raya en figura 2.1). Su tendencia en la economía fue más estable en comparación con el resto de flujos financieros. En este caso de estudio la discusión teórica sobre la valoración financiera de la AOD como flujo motivado por criterios de necesidad y productividad es bastante clara y aplicable. En el caso ecuatoriano la AOD fue más estable en relación a los flujos privados que mostraron picos pronunciados. Por lo que en su consideración financiera la AOD no mostró patrones sorprendidos como sí lo hizo el flujo privado.

La AOD redujo desde el 2007 al 2014 de \$217,3 a \$163,1 millones. En el año 2015 la Ayuda incrementó a 311,1 millones. El flujo financiero privado pasó de \$497 a \$979 millones del 2007 al 2015. La suma de todos los flujos financieros, tuvo un descenso de 2007 a 2010 y un ascenso a partir del 2011. Es decir que no hubo una causalidad entre la decisión de rechazar la AOD alemana y estadounidense y el estado global de la economía financiera ecuatoriana pero sí lo hubo en cuanto a la reducción del flujo financiero de la AOD no reembolsable hasta el año 2014 que se subsanó en el 2015 y el aumento progresivo de la AOD reembolsable (figura 2.1).

La AOD neta se compone de dos categorías: no reembolsable y préstamos. En la primera el estado receptor no debe hacer un reembolso mientras que en el segundo escenario debe hacer un desembolso parcial consensuado con el emisor. El escenario financiero ecuatoriano del periodo 2007 a 2015 muestra que a partir del año 2010 incrementó el flujo financiero privado y la AOD reembolsable (figura 2.1).

En relación a los flujos privados la economía financiera del Estado ecuatoriano (2007-2015), no presentó un perjuicio en los momentos anteriores o posteriores al rechazo de la AOD estadounidense y alemana de 2009, 2013 y 2014. La AOD neta se mantuvo constante hasta 2009. De 2009 a 2010, se redujo y mantuvo constante hasta el 2014 e incrementó en 2015. Los flujos privados redujeron desde el 2007 a 2009 e incrementaron desde el 2010. En este escenario rechazar la AOD se vuelve una cuestión de difícil percepción sobre el perjuicio que pueda provocar a la economía financiera del receptor (figura 2.1).

Figura 2.1. AOD recibida por Ecuador 2007-2015 en millones USD a precios constantes 2008* y 2014 comparada con el flujo privado de inversión.**



Fuente: OCDE 2012, 2017. Todas las categorías suman valores multilaterales y bilaterales. AOD neta incluye valores reembolsables y no reembolsables, netos. Flujos privados netos incluyen inversión extranjera directa, inversión de cartera y créditos a la exportación. Flujo neto, es la suma de flujo de AOD, flujos privados y otros flujos oficiales que no coinciden con los términos de la OCDE para ser considerados AOD, todos en valores netos.

Mientras la AOD neta redujo (2007-2014) los flujos privados redujeron (2007-2009) e incrementaron (2010-2015). Es decir, mientras hubo un impacto directo en el flujo de la AOD, los flujos financieros privados tuvieron otro comportamiento (figura 2.1.). Esto

permite visualizar que no existe una proporcionalidad o causalidad entre la bonanza financiera del Estado y su decisión de rechazar la AOD, porque ésta es más estable que los flujos privados.

En otras palabras, la situación financiera no fue causal de la decisión de rechazar la AOD de estos países, sino que fue parte del contexto en la valoración política de Ecuador sobre esta herramienta.

Bajo esta lógica, la bonanza económica ecuatoriana por los precios de materias primas tampoco puede ser considerada como causal simple y directa del rechazo de la AOD, aunque si aportó al ejercicio de valoración política sobre esta herramienta (Ocampo 2015, Svampa 2013; Rathbone 2016). Según Petroecuador, la empresa petrolera ecuatoriana estatal, el petróleo ecuatoriano promedió \$30,50 dólares estadounidenses por barril de 2000 a 2006. De 2007 a 2014 subió a un promedio de \$80,3 y en 2015, año en que Ecuador cambió su postura frente a la AOD de Alemania, bajó a \$41,90. En precios internacionales el barril WTI promedió \$86,70 entre 2007 y 2014 y a mediados de 2008 llegó a superar los \$140, cifra récord para la economía ecuatoriana. Durante ese tiempo de condiciones favorables el gasto público fue motor principal de las políticas sociales de la administración de Correa e incrementó respecto a la administración anterior. Del 2000 al 2006 el gasto público en relación al producto interno bruto fue de 21%. En la época de Correa, del 2007 al 2014, fue en promedio de 37%. No obstante, su política fue pro cíclica, puesto que el gasto público marcó un comportamiento similar al del precio del petróleo y bajó a 24% en relación al PIB en 2015.²⁷

Por tanto, la situación económica y financiera favorable de Ecuador, fue un factor adicional que aportó a la visión contrahegemónica que había proyectado la administración de Correa en su política exterior, su apoyo a la integración y multipolaridad en el sistema internacional (Malamud 2009), al rompimiento de prácticas neocoloniales, a la autosuficiencia frente a los asuntos internos y exigencia del reconocimiento de autonomía frente a la AOD (Hey 2003; Russell y Tokatlian 2009). Es decir, la situación económica aportó a la visión política de la administración de Correa. Por lo descrito anteriormente, la valoración financiera de la AOD

²⁷ “Las 14 estaciones del viacrucis petrolero” María de la Paz Vela. *Gestión* N°262. www.revistagestion.com

no fue determinante, contribuyó a la valoración política y de esa manera se explica la decisión ecuatoriana de rechazarla.

Las consideraciones financieras de la AOD están relacionadas intrínsecamente con las consideraciones políticas. La ponderación material o imaginaria sobre esta herramienta depende de la percepción entre las partes involucradas (Parry 1995) que se explica por la relación histórica, la concepción estratégica en la política exterior sobre esta herramienta y la oscilación entre deferencia y autonomía que puede generar la AOD (Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009).

Los factores planteados inciden sobre la flexibilidad de la agenda de AOD del Estado receptor. De esta manera una relación histórica que da origen a una postura contra hegemónica muestra una agenda fija de AOD opuesta a los intereses subsidiarios de los emisores. A su vez, esto reduce la percepción del perjuicio material, en este caso financiero, de rechazar la AOD.

El aporte de las consideraciones políticas de la AOD explica a mayor profundidad la decisión ecuatoriana de rechazarla. A continuación, la investigación ahonda sobre las valoraciones políticas de la AOD de Ecuador y su aplicación en las decisiones sobre esta materia frente a Estados Unidos y Alemania.

2.3. Valor político de la AOD

Ecuador planteó en su política exterior la reducción del poder de Estados Unidos en relación a su agenda interna y su apoyo a un sistema internacional multipolar. Esto se convertía en una retórica de ruptura frente a la relación histórica de dependencia hacia el hegemón. Además de una respuesta a las críticas sociales sobre la política exterior en apariencia sumisa frente a Estados Unidos de administraciones anteriores (Hey 2003, 1992).

Esta opción estratégica ecuatoriana de política exterior reflejó una percepción dicotómica, que simplificaba la relación estratégica con Estados Unidos a una suerte de sumisión u oposición que había sucedido anteriormente en la mayoría de países de América Latina. La decisión histórica de la región frente a ese dilema se había reducido a la primera opción a excepción de Cuba (Russell y Tokatlian 2009).

La visión de la administración de Correa fue una respuesta a la percepción de dominación que tenían algunos países de América Latina frente a los Estados Unidos, y estados centrales o de mayor poder relativo, en cuanto a su unilateralismo e influencia multilateral en sus acciones de política exterior.

(...) casi nada se ha escrito sobre la esencia antidemocrática de la política exterior de los Estados, sus condicionamientos clasistas y como ello influye en las políticas de cooperación que implementan los gobiernos para insertarse dentro del sistema internacional y como resultado, el impacto que esto tiene en la construcción del multilateralismo hegemónico-clasista impuesto por los centros de poder mundial (Akira 2015, 9).

Reducir el poder hegemónico, las acciones unilaterales e influencia en organismos multilaterales de Estados de mayor poder, que consolidan una relación de dominación del sistema internacional fueron consideraciones políticas que se trasladaron a la estrategia ecuatoriana de AOD.

La estrategia de AOD de Ecuador no se diseñó para un país específico, sino que su alcance fue general. Este ejercicio de valoración de recursos imaginarios sobre materiales que configuró una agenda fija ecuatoriana que osciló como tradicionalmente sucedía en América Latina entre la deferencia y la autonomía (Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009). Es decir, restringió la opción estratégica de la AOD ecuatoriana al reconocimiento de su autonomía en sustitución de la relación histórica percibida de dominación (Akira 2015).

Esta agenda fija de la AOD ecuatoriana comparaba constantemente los intereses subsidiarios de la contraparte con los propios con un margen de concesionalidad mínimo. Si no era compatible con su visión de reconocimiento de autonomía se rechazaba. Si era compatible con sus consideraciones políticas se aceptaba. En este sentido las rupturas de las relaciones de AOD se produjeron cuando la agenda fija ecuatoriana se enfrentaba a una agenda bilateral de rigidez similar.

El lío fue (...) cuando dije: no queremos recursos para los programas de formación de líderes de acción cívica. Para mi es reproducción de doctrina. Dijeron no, o todo o nada, para mí:

nada, se acabó (Fredy Rivera, ex representante de Correa en el Consejo Directivo de Cooperación Internacional de Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017).

Esta agenda de AOD fija estuvo alineada con la visión política de la administración de Correa sobre la reducción del poder hegemónico, la modificación del sistema internacional, la defensa de la soberanía, la integración regional y la exigencia del reconocimiento de la autonomía en su relación con estados dominantes que se estableció a nivel bilateral y multilateral.

En este contexto la transición desde el unilateralismo hacia el multipolarismo tiene consecuencias directas en los modelos de organización regional, sobre todo en áreas donde se ha experimentado una reemergencia de los intereses nacionales y donde en los últimos años se ha evidenciado una crisis estructural de neoliberalismo como filosofía del orden social. Dos de las regiones donde se percibe este fenómeno con mayor nitidez son los casos de América Latina y el Asia Central (Akira 2015, 9-10).

Esta proyección multilateral de la visión dicotómica de Ecuador sobre AOD fue un suceso paralelo frente a otras políticas que encontró ideologías en común con países de la región. Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, hasta el año 2014, emprendieron políticas sociales impulsadas por un gasto público elevado cercano al 40% en relación al PIB, y se beneficiaron de la bonanza económica producto del alto precio de las materias primas (Ocampo 2015; Svampa 2013).

La ideología compartida en las políticas internas de los estados latinoamericanos permitió que Ecuador encontrara eco en su rechazo a la AOD de Estados Unidos que se resumieron en argumentos anticoloniales o anti imperialistas. Este tema se discutió en ALBA con el objetivo de expulsar USAID de los territorios de Venezuela, Bolivia y Ecuador para generar mayor autonomía en la región respecto a este poder y modificar la estructura del sistema internacional.²⁸

Respecto a los países pertenecientes al Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas-Tratado de Comercio Pueblos, han encontrado en la organización una importante

²⁸ “Países del alba analizan expulsión de la USAID de sus territorios”. El Ciudadano. Junio de 2012. <http://www.elciudadano.gob.ec/noticias277/>.

plataforma para establecer programas intergubernamentales que les permitan dinamizar las estrategias de desarrollo nacional y locales, con intención de reducir las asimetrías sociales existentes entre los diferentes estratos, así como también fortalecer el comercio y la cooperación como mecanismos de concertación y potenciación de las relaciones Sur-Sur. Si bien entre la mayoría de los países miembros existen coincidencias ideológicas de carácter contrahegemónico, también se debe considerar que estos siguen manifestando una notable dependencia económica y comercial con respecto al principal mercado mundial, los Estados Unidos (Akira 2015, 10).

Los argumentos de los tres países citados en el párrafo anterior que se organizaron en la ALBA, coincidieron con el argumento anticolonial sobre el origen de la AOD. Anteriormente esta posición había servido para alimentar la retórica de búsqueda de independencia de estados de África frente a instrumentos de colonialismo como la AOD (Lancaster 1999a, 1999b). Asimismo, mostraron similitud con las críticas sobre la inequidad del sistema internacional frente a países con estructuras económicas desventajosas que se encontraban involuntariamente en una relación de dominación explicada por el desarrollo mismo del capitalismo (Prebisch 1954).

El origen de la Ayuda, como transferencias en especie y financieras, se remonta a los últimos años del siglo XIX, 1896, cuando Estados Unidos proveía de Ayuda alimentaria a sus colonias. Un segundo ejercicio identifica como cooperante al gobierno británico, que, bajo el Acta de Desarrollo Colonial de 1929 (Colonial Development Act of 1929), administró AOD no reembolsable para proyectos de infraestructura en los países más pobres (Moyo 2010). La transferencia de ayuda en este periodo fue tan extensa como el control político sobre las colonias, solo después, el programa se extendió a actividades del sector social, a través del Acta de Desarrollo y Bienestar de las Colonias Británicas de 1940 (1940 British Colonial Development and Welfare Act). La Ayuda dio un giro posterior a la Segunda Guerra Mundial (Moyo 2010). Las nuevas dinámicas de Ayuda post Guerra pueden ser categorizadas en seis marcos de acción donde Estados Unidos y estados poderosos como Alemania tuvieron un rol protagónico. Todos se convirtieron en expresiones multilaterales frente al orden mundial y el uso de la AOD como elemento de redistribución de recursos materiales e imaginarios.

1. Su nacimiento en las instituciones de Breton Woods (década de 1940).
2. La era del Plan Marshall (década de 1950).
3. La década de la industrialización (1960 en adelante).
4. Ayuda

como respuesta a la pobreza (1970 en adelante). 5. Ayuda como herramienta de estabilización y ajuste estructural (década de 1980). 6. Ayuda como soporte de la democracia y la gobernanza (década de 1990) (Moyo 2010, 16).

Los seis marcos propuestos por Moyo (2010) complementan el séptimo marco de acción que se ha establecido también como expresión multilateral sobre el uso de la AOD. Me refiero a los consensos que se establecieron en las agendas de los Objetivos del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) aprobados en el seno de Naciones Unidas donde Ecuador contó con voz y voto. También a agendas similares consensuadas en foros políticos multilaterales que tratan la misma materia desde visiones alternativas que se contraponen al orden mundial capitalista. Ninguno de estos marcos se discute en esta investigación como factor explicativo, pero en conjunto sirven para contextualizar las razones políticas que se toman en cuenta en la decisión del gobierno ecuatoriano de rechazarla.

De esta manera el argumento anticolonial en la AOD y su proyección multilateral en contra de la influencia del poder hegemónico y estados centrales sobre estados periféricos (Wallerstein 1979) fue un catalizador de la estrategia general de Ecuador en este ámbito. En este campo, la discusión histórica sobre la preferencia de los emisores y receptores por la ayuda bilateral o multilateral se materializó en los consensos unilaterales o multilaterales sobre su uso.

Myrdal solía ser un firme defensor de la ayuda multilateral; supongo que ahora ha cambiado a favor de la ayuda bilateral en la que el país que otorga la ayuda podría controlar cómo se utiliza la ayuda para asegurar, no tanto una tasa económica adecuada del proyecto elegido, sino una tasa de retorno moral adecuada en el alivio de la pobreza (Myint en Myrdal 1984, 172).

Es alrededor de los consensos multilaterales y unilaterales sobre el uso de la AOD que Ecuador decidió realizar una crítica sobre la arbitrariedad con la que esta actúa cuando se recibe de manera bilateral. De esta forma la AOD de Estados Unidos y Alemania fue considerada más impositiva que la de Naciones Unidas o alguna otra AOD multilateral donde Ecuador pudo gozar de voz y voto para acordar las formas y uso, sobre todo cuando se recibió este recurso. A esto hizo referencia la administración de Correa después de haber ofrecido AOD a Haití en el año 2013. Destacó en el enlace ciudadano 353, de 21 de diciembre

que Ecuador ofreció capacitación y maquinaria para que Haití se desarrolle con sus medios propios sin esperar nada a cambio.

No buscamos nada para nosotros como muchas veces hace esa mal llamada cooperación internacional, que insisto es colonialismo es dominación incluso con recta intención ese onegesimo incompetente retrocede la situación de un país o de una región.²⁹

Desde la política de AOD de Ecuador, esta herramienta se analizó según la tasa de retorno económico y moral alcanzada según los objetivos planteados entre las partes involucradas, de manera multilateral o unilateral (Myint en Myrdal 1984). En la relación bilateral estas valoraciones no necesariamente establecen intereses contrarios, pueden encontrar coincidencias frente a problemas que afectan los bienes globales como la paz o la protección ambiental que motivan la AOD (Maurits 2011). La discusión de la autonomía confrontacional considera ambos factores y pondera el segundo sobre el primero, así si no se concibe una tasa moral sobre el objetivo perseguido se justifica descartar la AOD, aunque haya mostrado una tasa de retorno económica efectiva y eso dificulta darle valor a este instrumento, como sucedió en el caso ecuatoriano.

Que les vaya bonito compañeros. Aquí no vamos a rogar 20 centavos a nadie. Somos un país pobre, pero con dignidad. Y un país del nivel del Ecuador, que es un país de renta media, ya no necesita esas dadas (...) por favor a revisarse primero un poquito al interior antes de tratar de dar cátedras democráticas, de buenas costumbres y moral al resto del mundo.³⁰

La oscilación gradual entre la preocupación de una tasa de retorno económica y moral, es similar a la deferencia y autonomía que puede interpretar un estado en su política exterior en materia de AOD. Se puede concebir como una situación dicotómica o como una vía de diálogo para encontrar intereses en común y ampliar los consensos sobre su uso. Así la AOD en seguridad o ambiente de Estados Unidos y Alemania hacia Ecuador pudieron ser percibidos favorables o no por su tasa de retorno económica y moral. La tasa de retorno moral

²⁹ Rafael Correa (ex presidente de Ecuador). *Enlace ciudadano N° 353*. 21 de diciembre de 2013. <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano353/>

³⁰ Rafael Correa (ex presidente de Ecuador). *Enlace ciudadano N° 353*. 21 de diciembre de 2013. <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano353/>

sobre la AOD no establece indicadores específicos para su medición por lo que es un concepto subjetivo.

La tasa de retorno económica por otro lado se consideró en la política de AOD de Ecuador para determinar la preferencia de mega proyectos sobre iniciativas de menor volumen, el indicador ecuatoriano para esta tasa fue considerar su aporte en los indicadores de desarrollo. La percepción de Ecuador según este concepto fue que la AOD no representaba un instrumento de impacto macroeconómico. Por lo que su aporte material no era considerado sustancial para su economía.

Seleccionaron 47 proyectos que te aseguro no tendrán ninguna incidencia en los indicadores de desarrollo. La política del Gobierno es realizar macro proyectos que transformen verdaderamente la realidad de la zona en la que se realicen (...) te agradezco que tomes esto en cuenta para futuros canjes de deuda y en general, para todo lo referente a cooperación internacional (Rafael Correa, ex presidente de Ecuador, anexo 1, septiembre de 2008).

Al considerar la AOD como una herramienta no sustantiva para la economía ecuatoriana, Ecuador ponderó su valor político. Esta lógica se aplicó a Estados Unidos y Alemania. Ecuador generó una ruptura en las relaciones históricas que habían sucedido en este ámbito con ambos actores. La política ecuatoriana en esta materia pasó de un extremo de dependencia y necesidad a uno de autonomía confrontacional, es decir a una estrategia de oposición que buscaba mostrar a la administración ecuatoriana como autosuficiente en términos políticos y económicos a través de una estrategia de oposición.

Pero sí, hubo un giro, con el actual gobierno, que entró en (2007) que tiene sus ventajas y sus desventajas (...) la ventaja (...) que la cooperación se quedó como coordinado desde el Estado (...) y eso me parece muy bien porque así se fortalece (...) esto me pareció bien, (...) la cooperación siempre tiene uno de los principios que es no hacer daño (...) en muchos casos la cooperación hace daño sin querer (...) porque hay competencia entre la cooperación, quien tiene más impactos (...) ahí (el control de Ecuador) estaba muy bien (...) Lo que no estaba bien es que se llegó (...) desde este gobierno (...) no sé cómo decirlo (se pasó de) abriendo la mano por favor, y ahora decimos no, nosotros decimos y decidimos y ustedes no. Ese cambió de como opinar, oponerse frente a los cooperantes (...) lo que llevó a que expulsen a unos y a los alemanes casi, yo estaba en esa época cuando pasó lo de Yasuní (...) 2012 creo, Copenhague, diciembre 2012 (...) donde nosotros y ahí estaba en un filo si la cooperación

alemana también se va (y no por decisión de Alemania) (Krainer, ex colaboradora de GIZ, en conversación con el autor, marzo de 2017).

La oposición política de Ecuador en relación a la tasa de retorno moral de la AOD estadounidense y alemán fue un argumento que tiene antecedentes en movimientos de oposición política en otros países en desarrollo que habían recibido AOD en varios continentes después de la guerra fría (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003). En la administración de Correa esta tasa moral no hacía atribución a la eficacia de los programas implementados sino a imposiciones dogmáticas que se ofrecían en sus programas que calificaba Ecuador como inmorales o no compatibles con la visión política local en contraposición con la visión del hegemón en política de seguridad, económicas y otras.

Así por ejemplo en el campo de la seguridad, donde Ecuador rechazó la AOD estadounidense y expulsó el comando sur de la Base de Manta en 2009, la tasa moral de la AOD se medía por la incompatibilidad entre la visión realista de la seguridad estadounidense frente a la percepción propia de seguridad del estado ecuatoriano u otro estado latinoamericano (Rivera 2012).

La influencia y presencia hegemónica estadounidense tendrá bajo su espectro a dos países que responderán de acuerdo a sus capacidades particulares y de forma diferenciada a la política regional de seguridad establecida por ese país: Ecuador será colaborador segmentado de la estrategia instituida y Colombia se identificará plenamente desde 1998 con las políticas unilaterales marcadas por un realismo guiado y supervisado (...) Si bien es cierto que tenemos que vivir en una época cuando las corrientes realistas han reforzado su presencia al priorizar los intereses estatales por sobre la condición humana en una suerte de lógica nociva que está ciega a los recurrentes problemas sociales y ambientales que vulneran a las sociedades y a las personas, también existen facetas que deben ser tomadas en cuenta para no crearnos un marco polarizado de blancos y negros, donde la seguridad realista nos construiría una imagen parecida a la Guerra Fría (...) Desde un amplio panorama se puede afirmar entonces que el realismo ha equiparado las nociones de seguridad como sinónimos de interés nacional o poder nacional, donde la supervivencia del Estado y la defensa de sus territorios ante posibles amenazas están asociadas al incremento de sus capacidades militares para precautelar sus intereses particulares (Rivera 2012, 27-33).

Esta confrontación dogmática entre la visión estadounidense y ecuatoriana también afectó la posición general que mantenía el país frente a la AOD de Alemania. Este contraste sobre la percepción y garantía de la seguridad no solo involucraba a las medidas militares que se ejecutan en la AOD sino también a las políticas, por considerar el factor humano como un factor determinante en ese ámbito.

La visión de la seguridad en materia de AOD de los Estados Unidos, por ejemplo, amplía el espectro realista mucho más allá de las fuerzas militares con las que puede hacerse un estado para enfrentar las amenazas y disminuir sus preocupaciones en una región donde este problema no es de carácter interestatal sino transnacional y equipara la importancia del valor militar con el valor humano en su rol político para conservar condiciones de seguridad a nivel global. Me refiero a los aportes de Rostow (Meier y Seers 1984) sobre las preocupaciones de seguridad de los Estados Unidos frente a los países de desarrollo durante la Guerra Fría que consolidó su influencia en la definición de herramientas para el equilibrio económico y político internacional después de ese evento histórico (Cox 2010) que influyó en el consenso sobre el uso de la AOD que se presentó en las medidas estadounidenses como alemanes (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003).

El Centro de Estudios Internacionales (CENIS por sus siglas en inglés) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT por sus siglas en inglés) fue establecido en 1951 bajo el liderazgo de Max Millikan, con el apoyo y participación activa de Rostow. La máxima preocupación que movilizó al centro para teorizar sobre la AOD de Estados Unidos y su política exterior fue la expansión del comunismo, que se pudo percibir, por ejemplo, en la Guerra Coreana (Rostow en Meier y Seers 1984).

El comunismo era visto como una amenaza porque invitaba a un mayor número de personas a creer que los cambios o anhelos de progreso de cada uno se podían conseguir a través de la violencia y renuncia de las instituciones democráticas. Visión compartida con Alemania sobre las preocupaciones sobre los bienes globales como el ambiente y la paz y el buen gobierno.

Según este supuesto (Rostow en Meier y Seers 1984), la ayuda de Estados Unidos no debía ser una herramienta para garantizar amistad y gratitud o para facilitar a los países armamento en contra de las fuerzas armadas comunistas o parar el comunismo a través de la eliminación

del hambre. Es decir, armamento o fuerzas militares frente amenazas de seguridad transnacional y amenazas políticas percibidas por la forma de gobierno. La asistencia de los Estados Unidos debía contribuir a la evolución de sociedades que sean estables, en el sentido de que puedan conseguir cambios rápidos sin violencia. Es decir, modificar la forma de gobierno de los estados receptores de AOD para garantizar la paz y evitar participaciones militares de Estados Unidos. Esta forma de gobierno debía garantizar a las poblaciones receptoras la posibilidad de cambiar de la miseria al progreso sin optar por medidas violentas. Lógica presente en las motivaciones de la AOD de la mayoría de estados emisores (Maurits 2011).

De este objetivo sobre la AOD estadounidense el autor (Rostow en Meier y Seers 1984) destaca al menos dos actividades: primero, atender la amenaza a la seguridad que proviene de un posible ataque militar y segundo, promover la evolución de un mundo en el cual las amenazas a la seguridad estadounidense y a su forma de vida surjan con mayor dificultad. El éxito en esta tarea significaría ahorrar muchos recursos destinados al ámbito militar y destinarlos a usos más constructivos, a través de la AOD. Además, que liberaría presión para los Estados Unidos, y a cualquier otra potencia mundial, sobre continuar su carrera armamentística.

De acuerdo con esta perspectiva de estudio, presentada por el CENIS, dedicado a estudios sobre las sociedades comunistas y problemas de desarrollo, financiado por la Agencia Central de Inteligencia del Gobierno de Estados Unidos y recursos privados como las Fundaciones Ford y Rockefeller, la eficacia de la asistencia económica incrementaría en cuanto aporte a los esfuerzos de las sociedades receptoras de alcanzar madurez política. Esta argumentación coincidía con la doctrina Truman de ayudar a las sociedades a ayudarse a sí mismas, la visión de la AOD alemana sobre buen gobierno y la retórica ecuatoriana de ayudar a Haití a ayudarse por sus propios medios.³¹

Después de la ley impulsada por el Presidente Truman, aprobada en 1950, la ayuda estadounidense benefició a Corea del Sur, Taiwán, Europa Occidental, Países de América Latina y África. Doce años después el Presidente Kennedy consolidó las motivaciones estadounidenses para contener el comunismo y sus amenazas percibidas de seguridad

³¹ Acta de Desarrollo Internacional 1962. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAX630.pdf.

ampliando su noción realista de seguridad simplificada en el poder militar (Rivera 2012). El presidente argumentó:

A esos pueblos (...) que luchan para salir de la miseria, haremos nuestros mejores esfuerzos para ayudarles a ayudarse a sí mismos, en cualquier periodo de tiempo que sea requerido, no a causa de que los Comunistas estén haciendo, no a causa de buscar sus votos, sino porque es lo correcto. Si una sociedad no puede ayudar a muchos pobres, entonces tampoco podrá salvar a los pocos ricos (Acta de Desarrollo internacional 1962, 7).

En las declaraciones del ex presidente estadounidense Kennedy se pueden apreciar al menos tres premisas que amplían el paradigma realista sobre la seguridad que marcó diferencias en la agenda de AOD estadounidense y ecuatoriana, y en general muestra coincidencias y diferencias ideológicas entre las agendas del emisor, Estados Unidos, Alemania y el receptor, la administración de Correa.

1. Argumentos de la ayuda de carácter altruista.
2. Una de las causas de la pobreza es el comunismo, es decir para erradicar la pobreza se debe mejorar el sistema político.
3. El objetivo de la ayuda es erradicar la pobreza, por lo tanto, erradicar el comunismo o una forma de gobierno que no compagine con las preferencias del emisor.

Estas premisas complementan la visión del presidente Truman³², muy análogas con el caso de estudio que se resumen según los siguientes elementos en común:

1. La búsqueda del desarrollo y la libertad entendida como la búsqueda de una sociedad moderna e industrializada.
2. La ayuda de Estados Unidos y Alemania son importantes para ampliar las libertades, aunque ningún estado puede asumir la responsabilidad de ser un único donante
3. Sin ayuda extranjera los países en subdesarrollo o menos favorecidos son propensos a las dictaduras, por tanto, el buen gobierno de las naciones depende de la ayuda de países desarrollados y de su control político sobre la forma de gobierno del estado receptor

³² Acta de Desarrollo Internacional 1962. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAX630.pdf.

4. El comunismo o sistema político que Estados Unidos conciba como dictadura es una amenaza de carácter internacional, por tanto, es asunto de seguridad nacional de Estados Unidos
5. La amenaza de la expansión soviética representaba un potencial riesgo equivalente a la guerra y casi colapso económico desatado en Europa por el gobierno Nazi, por lo tanto, el comunismo, o forma de hacer política no deseada, debe ser tratado como una amenaza a la paz internacional.

Esta noción de amenaza a la seguridad internacional antes de la guerra fría, con los eventos del 11 de septiembre que afectaron la seguridad de los Estados Unidos consolidaron su agenda vertical sobre asuntos de seguridad en América Latina y el Mundo para garantizar la seguridad global. Por tanto, las coincidencias y diferencias sobre la visión de la seguridad van más allá de las intervenciones militares o carreras armamentísticas y deben ser tomadas en cuenta en la agenda del estado receptor sin reducir la relación a una rivalidad o confrontación directa (Russell y Tokatlian 2009). Las diferencias ideológicas planteadas no necesariamente marcan agendas opuestas entre Estados Unidos, Alemania y Ecuador, existen preocupaciones comunes sobre la inestabilidad política del estado receptor como de los países de la región y existen preocupaciones de seguridad como el narcotráfico, la tala indiscriminada, la explotación de recursos naturales, u otros problemas sociales y ambientales (Rivera 2012) que trascienden las fronteras y muestran posibles coincidencias que pueden ampliar las opciones estratégicas de la política exterior del estado receptor.

La madurez política mencionada por Rostow (Meier y Seers 1984) como objetivo de la ayuda estadounidense, implicaría cumplir seis condiciones de modernización económica y política que garantizarían su seguridad y la forma de vida de los países desarrollados principales preocupaciones de seguridad en materia de AOD. Destaco estos seis puntos porque coinciden con las actividades de la agenda de AOD alemana que se tradujeron en tensiones políticas con la administración de Correa. Sin duda son actividades políticas que determina el gobierno receptor, pero preocupan de forma transfronteriza. Me refiero a la preocupación en los países receptores de disminuir el riesgo de dictaduras y mecanismos violentos motivadas por una búsqueda de un estado de bienestar que involucra las actividades de la AOD y el proyecto de mayor autonomía del estado receptor. Estas fueron las sugerencias de Rostow (Meier y Seers 1984, 243) sobre las actividades que debe cumplir la AOD:

1. Debe ser establecida por el liderazgo y población de cada país
2. Realizar tareas que lleven a la sociedad moderna y respondan a las aspiraciones de todas las clases y regiones de esas sociedades
3. Los países nuevos deben encontrar la manera de desarrollar un liderazgo joven y vigoroso
4. Para sumar este tipo de liderazgo se deben fomentar más oportunidades sociales, económicas y políticas
5. Establecer puentes para reducir el abismo de desigualdades entre la sociedad, entre las clases urbanas y las rurales.
6. El requisito clave para el crecimiento de madurez política es que las personas de las nuevas naciones desarrollen confianza como naciones y como individuos en comunidades pequeñas, de forma que puedan progresar y resolver sus problemas con esfuerzos propios.

Estos argumentos amplían la discusión sobre el rechazo de AOD estadounidense a través de la no renovación de la Base de Manta en Ecuador entre una discusión dicotómica sobre la percepción realista de la seguridad que enfrenta la carga militar, los intereses del estado y los regímenes societales. Es decir, amplía la percepción de dominación de la visión ecuatoriana que ponderaba la coherencia entre regímenes societales, ambientales y humanos sobre la carrera militar de los estados para resolver sus amenazas (Rivera 2012). Lo que muestra es que incluso en esta visión dogmática de la seguridad no existe una completa coherencia o discordia entre los intereses y preocupaciones de Ecuador y el hegemón.

Además, estas sugerencias ideológicas planteadas por Rostow sobre la AOD de Estados Unidos resume las actividades de ese país y Alemania en Ecuador que motivaron el rechazo por parte de este último. Se aprecia que los intereses de las partes involucradas a pesar de parecer políticamente contrarios pueden reflejar un nivel de coincidencia y aportar a la discusión sobre la búsqueda de autonomía del estado receptor.

Conclusiones preliminares

Las consideraciones políticas de la AOD enviada por Estados Unidos y Alemania respondieron a una concepción de la política exterior de Ecuador que se explica según las estrategias de búsqueda de autonomía. A continuación, se resume los elementos políticos que primaron en la decisión del presidente Correa, según la política adoptada y su argumento.

1. Búsqueda de reducción del poder hegemónico de Estados Unidos. La AOD fue considerada una forma de imponer dogmáticamente una agenda a nivel bilateral. Contrarrestarla reducía la unilateralidad con la que estados más poderosos pueden intervenir en países receptores de AOD.
2. Apoyo a un sistema multipolar y la modificación de un sistema internacional inequitativo que ubicaba a Ecuador en una situación desventajosa de dominación a favor de otros. Bajo esta lógica, La AOD sirve de instrumento en la economía política internacional para evitar la discusión central sobre la estructura inequitativa y el modelo de desarrollo capitalista que produce esa situación de desventaja.
3. Percepción dicotómica de la relación histórica con Estados Unidos según prácticas clientelares o de oposición en la política exterior. La AOD es un ámbito en el que Ecuador desea romper su relación clientelar que se criticó en administraciones anteriores por políticas económicas y financieras adoptadas en atención a las preferencias del hegemón.
4. Argumento anticolonial sobre el uso y origen histórico de la AOD. La AOD justifica prácticas de neocolonialismo que buscan dominar políticamente al estado receptor.
5. Percepción de dependencia económica y política histórica hacia Estados Unidos, compartida con América Latina. Ecuador compartió a nivel multilateral con países de la región de ideología similar el rechazo hacia la AOD estadounidense. Esta manifestación multilateral y bilateral de autosuficiencia frente a problemas internos fue una forma de legitimar las políticas sociales al interior y su visión de desarrollo para modificar la dependencia económica y política orquestada por estados poderosos, particularmente por el hegemón. El rechazo de la AOD fue una muestra de la autonomía nacional de Ecuador para atender sus problemas locales y transnacionales.
6. La visión realista de la seguridad estadounidense puede encontrar coincidencias con la visión ecuatoriana de seguridad. La AOD fue pensada por Estados Unidos como una medida de seguridad que amplía la visión realista sobre el poder político y militar de un estado para garantizar la paz, aunque si aporta a una visión unilateral sobre el control de una región como América Latina. Es decir, existen líneas delgadas entre el utilitarismo que puede adoptar un estado receptor latinoamericano frente a los intereses del emisor y políticas clientelares que consoliden la unilateralidad en las medidas adoptadas por un estado frente a problemas transnacionales (Cox 2010).

La búsqueda de autonomía de Ecuador se acercó a la visión de la teoría de la dependencia y a las relaciones de dominación de las economías mundiales sobre América Latina que planteó la CEPAL (Simonoff 2014) cuando en su esencia la autonomía se constituyó desde su inicio (Puig 1984) en una teoría crítica de esta visión que buscaba ampliar las opciones estratégicas en política exterior y generar una ruptura sobre esta percepción latinoamericana de estados dominados frente al poder de estados de mayor poder relativo.

En resumidas cuentas, la autonomía fue percibida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional. Sus análisis del sistema internacional se concentraron en la asimetría existente en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte de las elites que conducen al Estado-Nación, siendo éste, su variable de análisis. La ideología que lo sustentó fue de tipo nacionalista y mercadointernista, asimilable a los populismos existentes en esta época (Puig 1984 en Simonoff 2014, 58).

La política de AOD de Ecuador no amplió sus opciones estratégicas. Sirvió de instrumento para materializar la visión política de la administración de Correa. Fue un ámbito que buscó coherencia con las acciones que compartió con gobiernos de ideología similar a nivel multilateral y bilateral. Esto fue legitimado por las coincidencias con sus políticas internas que se financiaron con altos precios del petróleo y materias primas (Rathbone 2016). Pero su rechazo a la AOD no aportó proporcionalmente a su autonomía porque mostró las agendas de ambos emisores como totalmente incompatible con el proyecto político del estado receptor.

Capítulo 3

Ecuador rechaza la Ayuda Oficial al Desarrollo no reembolsable

3.1. Introducción

Este capítulo muestra cuáles fueron los costos que afrontó Ecuador tras rechazar la AOD no reembolsable de Estados Unidos y Alemania. La primera enfocada en materia de seguridad y la segunda en apoyo a las políticas ambientales emprendidas por el gobierno ecuatoriano (OECD 2012, 2017).

Este capítulo considera los costos financieros y las consideraciones políticas involucradas en la decisión de rechazar la AOD a pesar del perjuicio material provocado para las partes involucradas. Rechazar recursos técnicos y monetarios encuentra en esta sección justificaciones políticas por parte de la administración de Correa que mostraron aciertos y limitaciones frente a su política exterior de defensa de la soberanía, promoción de la integración regional y modificación del orden internacional de unipolar a multipolar (Malamud 2009).

Este subcapítulo evidencia los costos financieros que ocurrieron al perder el socio más importante de AOD neta para la administración de Correa, Estados Unidos, y el riesgo de romper una relación favorable para las políticas de su gobierno en el caso de Alemania. Estas últimas se vieron en conflicto al considerar la participación alemana en proyectos ubicados en Yasuní ITT donde tuvieron desencuentros por un evento que vinculó la AOD alemana con un grupo de oposición política al interior de Ecuador, Acción Ecológica. Evento aislado de menor relevancia frente al contingente alemán prestado en las políticas de reforestación, conservación y de planificación gubernamental del Ecuador.

3.2. Ecuador rechaza la AOD no reembolsable estadounidense

La AOD de Estados Unidos en el periodo 2007-2015 fue totalmente no reembolsable, no concedió ninguna Ayuda reembolsable (préstamo concesional) de manera oficial bilateral a Ecuador. Su AOD del 2007 al 2015 sumó \$338 millones de AOD no reembolsable, cerca de la mitad de esa cifra se concentró en Otra Infraestructura social y servicios y Gobierno y Sociedad Civil, \$85,48 y \$64,84 millones respectivamente donde caben los principales proyectos que fueron ejecutados por el Comando Sur en el centro de operaciones avanzadas

en programas antinarcóticos y programas para el fortalecimiento de la democracia liderados por USAID que fueron rechazadas en 2009 y 2013 respectivamente (ver figura 3.1).

El primer sector, antinarcóticos, presentó una reducción drástica de 2007 a 2015, de \$42,16 millones a \$0,14, que se explica por la no renovación del acuerdo entre Estados Unidos y Ecuador para contar con la presencia militar de fuerzas estadounidenses en la base de manta ecuatoriana, que no se renovó formalmente en 2009. La ayuda militar prestada para el control antinarcóticos se registraba en la OCDE como Ayuda Oficial al Desarrollo en la categoría de programas antinarcóticos: otra infraestructura social (tabla 3.1).

Este rompimiento formal de AOD con Estados Unidos en el sector más importante, antinarcóticos, que desembocó en la salida del Comando Sur del Puesto de Operaciones Avanzadas en Manta se había anunciado tres años atrás durante la campaña presidencial de Rafael Correa en 2006 (Movimiento Alianza País 2017). Expulsar a estas fuerzas militares respondía a las críticas sociales que calificaron a las políticas ecuatorianas de administraciones anteriores como sumisas y clientelares frente a los intereses del hegemon (Hey 1992). Marcaba una clara postura de oposición de Ecuador frente a los intereses de seguridad de Estados Unidos en orden de generar mayor autonomía o autoridad política frente a este tema tanto en lo interno como externo.

El realismo sostiene que los órdenes anárquicos tienen ciertos atributos positivos: entre otros, lograr que las unidades generen, por sí mismas, su seguridad con medios propios. la obtención de esta seguridad debe hacerse, aunque tenga que limitarse la libertad y minimizarse los riesgos en colaboración. De esa manera, la política nacional es el dominio de la autoridad, la administración y la ley, mientras que la política internacional es el dominio del poder, la lucha y la conciliación. La primera es de carácter jerárquico, vertical centralizado, heterogéneo y dirigido. La segunda es anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea, mutuamente adaptable. La fuerza aparece entonces en determinadas condiciones políticas como un recurso primordial y constante (Waltz 1998, 167) (Rivera 2012, 27).

Del año 2007 al 2015, ambos sectores: otra infraestructura social y sector de gobierno y sociedad civil reflejaron concentración de sus recursos en actividades puntuales: programas anti narcóticos en el país, desarrollo judicial y legal, iniciativa andina contra las drogas, narcóticos internacionales y aplicación de la ley: programa país, participación cívica, servicios

sociales (atención a población vulnerable), programa de apoyo al extranjero (costos del personal del país donante) y unidad de investigación especial (SIU por sus siglas en inglés) curso básico 2 (tabla 3.1). Este último fue un curso de 5 semanas que sirvió como base en las prácticas de aplicación de la ley fundamentales para oficiales recién asignados de la Unidad de Lucha Contra el Crimen Organizado (ULCO) de la Policía Nacional de Ecuador, llamada hasta 2009 y durante 23 años como Unidad de Investigaciones Especiales, el curso está basado en el programa de formación básica de la oficina Drug Enforcement Administration (DEA), en español Administración para el control de Drogas (figura 3.1).

(...) el Gobierno Nacional con la finalidad de transparentar los convenios y acuerdos de cooperación internacional entre los gobiernos del Ecuador y EE.UU., en lo referente a la lucha contra el narcotráfico y otros delitos transnacionales, dispuso la reestructuración de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), para elevar y mejorar efectividad de esta Unidad, bajo el principio de la no intervención de otros Estados en aspectos soberanos inherente al Estado ecuatoriano, como es la lucha contra el crimen organizado, la criminalidad y la violencia de carácter internacional (...) como producto de la reestructuración de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía Nacional, se crea la Unidad de la Lucha Contra el Crimen Organizado “Mayor Eduardo Zea López”, mediante Resolución No. 2009-252-CsG-PN del 26 de marzo del 2009. Posteriormente, mediante Acuerdo Ministerial No. 2827, suscrito por el señor José Serrano Salgado Ministro del Interior, el 8 de agosto del 2012, se dispone que la Unidad de Lucha Contra el Crimen Organizado se integra con su estructura organizacional a la Dirección Nacional Antinarcóticos (Policía Nacional de Ecuador 2017).

Estados Unidos concentró su AOD no reembolsable en control antinarcóticos desde 2007 hasta el año 2009. En ese año y en el 2010, la cooperación se concentró en los sectores de ambiente y agricultura respectivamente. A partir de entonces fue el sector de gobierno y sociedad civil el que concentró su AOD, sin tomar en cuenta los recursos de respuesta a emergencias en los años 2014 y 2015 (figura 3.1).

Es decir, en la relación de AOD entre Estados Unidos y Ecuador las dos rupturas más importantes en términos de millones de dólares estadounidenses se produjeron en los sectores antinarcóticos con la no renovación de la Base de Manta que permitía al Comando Sur de los Estados Unidos operar allí, la expulsión del Grupo Militar y en el sector de fortalecimiento de

la democracia con la salida de USAID (tabla 3.1). Adam Namm, ex embajador de Estados Unidos en Ecuador, sostuvo al respecto:

Fueron decisiones soberanas del gobierno ecuatoriano. USAID no iba a existir para siempre en el país (...) como Embajador al igual que mi gobierno fuimos decepcionados. Y lo del Grupo Militar para mí fue algo triste; sin embargo, estamos buscando otras áreas de cooperación y tenemos buenos ejemplos en la lucha contra los flagelos del narcotráfico, la trata de personas y el lavado de dinero.³³

Respecto a USAID, la ex autoridad técnica en materia de AOD de Ecuador, Gabriela Rosero, argumentó que su salida obedecía a las nuevas reglas de la política exterior ecuatoriana de participar en mayor medida sobre las decisiones de las AOD que se dirigen a resolver problemas internos. Ecuador demandaba mayor control de estos recursos.

no hay un tema ni de ideología ni estamos contra la USAID, es un tema técnico, hay procedimientos que había que hacer, las formas, las condiciones y los mecanismos cambiaron en este gobierno (...) Estados Unidos fue uno de los últimos países que tienen convenio de cooperación con Ecuador a los que se les pidió sujetarse a nuevas condiciones que buscaban el involucramiento de los gobiernos estatales en la definición de los proyectos a financiar. Las nuevas reglas incluían que fueran los gobiernos estatales quienes presentaran los proyectos y los que fueran aprobados serían financiados por USAID. La vigilancia sería mutua. Anteriormente, la cooperación bilateral se hacía sólo notificando al gobierno de los proyectos que harían. Los cooperantes decidían el área, el tipo de inversión y a quienes contrataban, con poco conocimiento de las autoridades ecuatorianas (...) ¿De qué sirve tener muchos más recursos y que no se acoplen a lo que Ecuador plantea como objetivos nacionales? (...) Se actuó técnicamente, fue un proceso que viene de años atrás, después de hacer evaluaciones a los proyectos, de tener reuniones con ellos (funcionarios de la embajada estadounidense).³⁴

Esta postura de Ecuador mostraba la valoración política por encima del valor financiero de USAID. Frente al contexto económico de Ecuador la pérdida de la AOD no reembolsable de Estados Unidos no era tan sustantiva frente al valor político de rechazarla. Estados Unidos aportó alrededor de \$800 millones USD en 60 años y \$338 millones en el periodo de estudio. Ecuador tuvo un presupuesto general del estado, indicador de la política fiscal de su gobierno,

³³ Artieda "Ecuador no quiere un acuerdo comercial con EE.UU." Vistazo. 8 de octubre de 2015. 26-28.

³⁴ Gonzalo Solano. "Exclusiva: USAID tiene días contados en Ecuador". *Terra*. 9 de mayo de 2014. www.noticias.terra.com/america-latina/ecuador.

de \$197 374 millones USD del 2007 al 2015, por lo que en esos términos la AOD estadounidense fue percibida como no sustantiva en comparación al presupuesto público ecuatoriano. Situación similar al aporte alemán en esta materia que alcanzó \$253,45 millones en el conjunto de esos años.

Según la relación histórica entre las partes esta medida de rechazo de AOD significó una ruptura política, porque a pesar de que Estados Unidos no haya tenido intereses estratégicos específicos para Ecuador (Bonilla 2002; Barreiro en Bonilla 2002), las operaciones del Comando Sur en la Base de Manta aportaban a la legitimación de las políticas de seguridad del hegemon en la región sobre todo en relación a las que se emprendían con el país vecino: Colombia (Rivera 2012).

Los conceptos de hegemonía y realismo subalterno son importantes entonces por cuanto brindan la posibilidad de entender el tipo de relación que existe entre diferentes Estados con disímiles capacidades, niveles de poder e influencia, pero que comparten un mismo sistema y que, en el caso que se analiza [Estados Unidos, Ecuador y Colombia], ubica una relación triangular que está basada en el despliegue de poderes e intereses articulados a la noción que cada país tiene sobre su seguridad nacional, la cual abarca tanto a élites como a sectores sociales dominados (Rivera 2012, 34).

En relación a la política exterior autónoma, el rechazo de la AOD de Estados Unidos, significó una ruptura respecto a los intereses políticos históricos del hegemon en América Latina: comercio, medidas anti narcóticos (Barreiro en Bonilla, 2002) fortalecimiento de la democracia como medida alternativa para garantizar la paz a través de medidas militares (Rostow en Meier y Seers 1984) que involucran en el caso ecuatoriano como un estado que se percibe dominado en estos ámbitos a nivel dogmático (Rivera 2012). Sumarse a la medida ALBA-TCP que fue propuesto por Venezuela en contraposición del Área de Libre Comercio para las Américas ALCA de Estados Unidos, rechazar la presencia de la Base de Manta y USAID guardaban coherencia con el rompimiento regional de estas relaciones que fueron del extremo de dependencia al de oposición (Russell y Tokatlian 2009). Ecuador mostró una estrategia de autonomía totalmente contraria a la autonomía utilitarista que explicó Escudé (1992) de hacer uso de las coincidencias de intereses del hegemon en estos temas para obtener mejor situación material para el estado más débil (Simonoff 2014).

[Gramsci advertía] la conquista del poder político no era suficiente para establecer dominio, sin que se halle acompañado de un consenso logrado a través de la dirección ideológica (...) actualmente dicho concepto se lo vincula con la capacidad de dirección, tanto en el sistema internacional como en un sistema de clase o cualquiera de los subsistemas en que se articula el sistema social. Pueden ser, por tanto, sujetos de relación hegemónica no solo las clases sociales sino todas las organizaciones políticas, económicas, culturales (Bobbio y Matteucci 1985, 774) (Rivera 2012, 34).

Las medidas ecuatorianas bilaterales y multilaterales en materia de AOD buscaban una ruptura de orden sociológico en la forma como América Latina se concibe en relación al hegemón: en desventaja y dominada por su estructura política económica y social al interior y en relación a los demás estados. Esta percepción latinoamericana encontró en Estados Unidos una dirección material e imaginaria vertical sobre los demás que en materia de AOD se legitima de forma unilateral y consensuada (Moyo 2010).

Hace más de una década apareció la llamada escuela del realismo subalterno o periférico que, a más de criticar el marcado estadocentrismo del realismo, cuestionó el énfasis puesto en las grandes potencias en desmedro de las dinámicas de países pequeños como Ecuador y Colombia, en los que se intersecan órdenes domésticos e internacionales. El realismo subalterno es una perspectiva interpretativa que se desarrolla en los bordes del realismo tradicional pero que examina la naturaleza subalterna de los Estados a través de una lectura pluralista que incluye el papel de las élites, la formación y legitimación de los Estados, la desigualdad existente en las relaciones internacionales y el rol del conocimiento en la distribución del poder entre países desarrollados del norte y los débiles del sur (Ayoob 2002) (Rivera 2012, 32-33).

Esta opción estratégica de carácter ideológico que predominó en la posición ecuatoriana frente a la AOD fue proyectada hacia espacios regionales. Un ejemplo de esto fue el apoyo de Ecuador para apoyar al Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR, liderado por Brasil en contraposición del liderazgo de Estados Unidos (Rathbone 2016). No obstante, el objetivo estratégico en este asunto no recae sobre la mera oposición de intereses sino sobre reducir las preocupaciones de seguridad de los involucrados y las del hegemón para evitar su participación. Esto incluye los temas domésticos, entendidos en el caso ecuatoriano como la lucha frente al tráfico de drogas ilícitas, crimen organizado y fuerzas ilícitas transnacionales, así como los asuntos de estabilidad política de su país y la región (Russell y Tokatlian 2009).

El apoyo de USAID en el sector de gobierno y sociedad civil estuvo dirigido a disminuir la corrupción e incrementar la eficacia del estado ecuatoriano en la aplicación de la ley (tabla 3.1). En este sentido la opción estratégica ecuatoriana de rechazar la AOD en este ámbito buscaba mostrar su eficiencia en estos términos. No obstante, por los hallazgos de corrupción del Departamento de Justicia de los Estados Unidos sobre el caso ODEBRECHT que involucró a la administración de Correa (Departamento de Justicia de los Estados Unidos 2017), la autosuficiencia del estado ecuatoriano se vio limitada. Situación similar sucedió con el caso de FIFA donde la participación del hegemon en la justicia permitió que en Ecuador se juzgaran los actos de corrupción en su organización de fútbol, como también aportó a disminuir la impunidad sobre este tema a nivel mundial. Estos dos casos de corrupción afectaron de manera directa la eficiencia de Ecuador en la aplicación de la ley y mostraron el alcance internacional de estas fuerzas ilícitas.

Estos eventos de corrupción no deslegitiman de manera directa la política ecuatoriana de rechazar la AOD estadounidense, sino que la muestran como estratégicamente limitada e incluso incoherente frente a la globalización. Los problemas transnacionales involucradas en las agendas de AOD requieren coincidencias en los intereses de estados emisores y receptores. Las capacidades institucionales, económicas y políticas de Ecuador como las de varios países de Latinoamérica se han visto superadas por las fuerzas ilícitas transnacionales (Russell y Tokatlian 2009).

El contraste entre las políticas de rechazo de la AOD estadounidense y las acciones concretas de Ecuador frente a la seguridad y los temas que se atendían a través de esa herramienta en el país y la región se han mostrado muy limitadas. Hubo desencuentros en este ámbito, por ejemplo, en el caso de Angostura, donde Colombia, totalmente alineada a la política securitaria estadounidense (Rivera 2012), tomó medidas militares y bombardeó territorio fronterizo de jurisdicción de Ecuador para contrarrestar un grupo subversivo sin autorización de este último (Vallejo 2014; Barreiro y Rivera 2011). Se evidenció una limitación estratégica en materia de política exterior autónoma ecuatoriana porque no hubo en ese momento una alternativa regional capaz de disminuir una preocupación de seguridad de las partes involucradas y el hegemon.

La influencia y presencia hegemónica estadounidense tendrá bajo su espectro a dos países que responderán de acuerdo a sus capacidades particulares y de forma diferenciada a la política regional de seguridad establecida por ese país: Ecuador será colaborador segmentado de la estrategia instituida y Colombia se identificará plenamente desde 1998 con las políticas unilaterales marcadas por un realismo guiado y supervisado (Rivera 2012, 33).

El proyecto de autonomía ecuatoriana no solo se vio interrumpido por una situación económica que pasó de favorable a desfavorable a partir del 2014, sino que se vio limitada por la particularidad con las que se adoptaron las medidas de seguridad u otras políticas de orden político y económico en América Latina y el estado ecuatoriano (Rathbone 2016). La corrupción y el exceso de retórica no es un hecho aislado frente la política de AOD, es un tema íntimamente relacionado. El nivel de transparencia y eficiencia en la implementación de los recursos por parte del receptor está relacionado con el control político del estado emisor. La proyección hacia el exterior de mayor autonomía del estado va acompañada del grado de compatibilidad ideológica sobre los problemas planteados, por las garantías que puede brindar el receptor al proponer una visión diferente que se evalúa por la eficiencia en la ejecución de estos recursos frente a problemas de carácter transnacional y el nivel de arbitrariedad con el que actúa sobre preocupaciones de orden internacional (Myrdal en Meier y Seers 1984).

La decisión del gobierno ecuatoriano de rechazar la AOD estadounidense de manera formal implicó un grado de arbitrariedad muy alto al romper dos convenios que contenían intereses temáticos de relevancia transnacional. Este costo se trató de disminuir al buscar medidas de rechazo de la AOD en bloque con Venezuela y Bolivia en el seno de ALBA, pero no trascendió a otras acciones que disminuyan sus propias preocupaciones sobre la seguridad, la corrupción y la estabilidad política. Esta limitación regional es perceptible en la determinación unilateral de rechazar la AOD a cambio de mayor control político nacional sobre estos problemas globales como lo defendió la ex autoridad ecuatoriana en materia de AOD. Las preferencias de Ecuador en la AOD se resumían en recursos que puedan ceder mayor control político a su gobierno. Gabriela Rosero, autoridad técnica ecuatoriana en esta materia mencionó:

no queremos tanto en montos (económicos) la cooperación internacional sino en calidad, que esos recursos complementen objetivos y esfuerzos de lo que queremos hacer, entonces serán bienvenidos.³⁵

La opción estratégica ecuatoriana frente a la criticada arbitrariedad de Estados Unidos en la AOD coordinada por USAID y el Comando Sur en el Puesto de Operaciones Avanzadas de Manta no fue coherente con su propia determinación unilateral de ruptura de estas relaciones. La administración de Correa tuvo una política similar a lo que criticó sobre las agendas de los emisores de AOD. Su política de autonomía, en la práctica, se limitó al ámbito estrictamente nacional. En esta ocasión no fue una medida arbitraria de un emisor que busca materializar intereses políticos y económicos a través de la AOD, esta vez fue el receptor que actuó con similares connotaciones a pesar de los costos de su posición confrontacional. Waltz (1988) explica que emisores de AOD como Estados Unidos y Alemania pueden actuar de forma necia y equívoca sin enfrentar elevados costos, lo que les permite gozar de mayor margen de error que un estado pequeño como Ecuador.

Los Estados débiles operan con márgenes estrechos. Los actos inoportunos, las políticas defectuosas y los movimientos mal calculados tienen resultados fatales. Por contraste, los Estados fuertes pueden ser desatentos, pueden costearse el hecho de no aprender, pueden hacer una y otra vez las mismas necesidades (Waltz 1988, 284).

Desde el primer consenso que se realizó sobre el uso de la AOD y su eficacia frente a la modificación del orden internacional y la estructura interna de los estados receptores la caracterización del estado receptor y emisor son variables que se mantienen vigentes a la hora de acordar acciones bilaterales (Moyo 2010). No obstante, las características deseables de una figura política y un estado eficiente para la ejecución de estos recursos no son invariablemente contradictorios entre los intereses estadounidenses y ecuatorianos (Rostow en Meier y Seers 1984). No existe un grado absoluto entre prácticas clientelares y de oposición. No puede haber un estado total de desencuentro o coincidencia en ninguna de las políticas que enfrentan problemas transnacionales y relacionan a cualquier estado de América Latina y a Estados Unidos incluso cuando se trata de ponderar las preferencias propias sobre un gobierno eficiente en detrimento de las preferencias del hegemón (Russell y Tokatlian 2009).

³⁵ Gonzalo Solano. "Exclusiva: USAID tiene días contados en Ecuador". *Terra*. 9 de mayo de 2014. www.noticias.terra.com/america-latina/ecuador.

En otras palabras, la búsqueda de apoyo político y capital a un régimen que difiere ideológicamente con las características deseadas por el hegemon no contrapone sus intereses sobre la AOD. Pueden encontrarse coincidencias entre la participación del hegemon a través de la AOD y los intereses contra hegemónicos o de disminución de la arbitrariedad en las acciones del hegemon, los intereses ecuatorianos y de la región sobre problemas transnacionales. El riesgo en esta materia se encuentra en el rédito político arbitrario que se produce no solo desde el emisor sino del receptor.

los proyectos de AOD también pueden ser de interés para quienes estén en el poder si ellos pueden arreglar de alguna manera para que los proyectos sean usados para obtener mayor apoyo político y capital social a través de recompensas financieras a grupo seleccionados (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003, 22).

Ecuador con su política de AOD, limitó la oportunidad de emprender medidas multilaterales motivadas por su proyecto autonómico nacional frente a los problemas transnacionales a un rechazo arbitrario de la agenda del hegemon que buscaba atender intereses regionales sobre la seguridad y el fortalecimiento de los estados. La administración de Correa, confrontó la agenda de AOD de Estados Unidos según su visión ideológica sobre la seguridad y la democracia. La agenda del hegemon no se contrapuso a la consecución de mecanismos alternativos multilaterales emprendidos por los países que compartían la visión de Correa. No hubo rivalidad del hegemon frente a los estados latinoamericanos que promovieron e integraron ALBA-TCP, UNASUR o CELAC a pesar de la diferencia ideológica que estos promueven en los asuntos políticos, económicos, sociales y comerciales (Akira 2015; Rathbone 2016). No obstante, Ecuador redujo esta estrategia a una cuestión de oposición frente a la agenda hegemónica en el campo de la AOD que, si interrumpieron las acciones concretas del hegemon a través de la salida de USAID, el Grupo Militar y la Base de Manta, orientadas según su visión de seguridad en la región (Rivera 2012).

De alguna manera la política ecuatoriana de AOD rompió con una práctica de políticas clientelares hacia Estados Unidos (Hey 1992). Atendió una crítica social realizada a administraciones ecuatorianas anteriores y alimentó una percepción latinoamericana de dominación estadounidense orquestada de forma unilateral y multilateral (Hey 2003, Cox 2010). Pero sus opciones estratégicas se vieron limitadas por un nivel de arbitrariedad en las

medidas de rechazo de AOD que no presentaron alternativas claras frente a los problemas transnacionales e intereses regionales involucrados.

En este orden, la política ecuatoriana llevada a una expresión de total oposición frente al control político del emisor traspasó la fina línea del consenso hacia el rédito político arbitrario a través de la AOD. Esta fue una preocupación de emisores y receptores que se vio reducida en la estrategia ecuatoriana y casi anulada por la retórica utilizada para hacer públicas estas decisiones.

El vocero de la embajada (estadounidense), Jeffrey Weinshenker, declaró este jueves que el lunes 7 de abril (2014), el gobierno del Ecuador formalmente solicitó que la Oficina de Cooperación de Seguridad de la Embajada, anteriormente conocida como Grupo Militar, termine sus actividades en Ecuador (...) Preciso que Ecuador solicitó que termine sus actividades para fines de abril del 2014, de tal manera que el gobierno ecuatoriano ha dejado en claro que ya no desea esa ayuda de seguridad; entonces el gobierno estadounidense trasladará los recursos a otro lugar (...) Contrario a los informes erróneos que hablaban de 50 o más militares estadounidenses en Ecuador, hay aproximadamente 20 empleados del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, tanto civiles como militares, que están asignados actualmente a Ecuador, plenamente acreditados con el gobierno ecuatoriano, para participar en una amplia gama de actividades de enlace y cooperación con los militares ecuatorianos (...) Destacó que la estrecha cooperación militar a lo largo de cuatro décadas ha producido importantes avances en la lucha contra el tráfico de drogas, de seres humanos, terrorismo y otros delitos transnacionales. Añadió que todas las actividades (contaron con) la aprobación explícita de las contrapartes ecuatorianas.³⁶

La política de AOD ecuatoriana mostró una encrucijada entre recibir la ayuda estadounidense y conservar las prácticas clientelares ecuatorianas o rechazarla y mostrar a nivel internacional un rompimiento de esta dependencia en favor de la autosuficiencia y consolidación del régimen ecuatoriano en términos económicos y políticos. Tal política fijó una agenda de variable incompatibilidad ideológica y práctica entre los intereses subsidiarios ecuatorianos y estadounidenses.

³⁶ “Ecuador pide a grupo militar de Estados Unidos salir del país” *Nación*. 25 de abril de 2014. <https://www.nacion.com/el-mundo/terrorismo/ecuador-pide-a-grupo-militar-de-estados-unidos-salir-del-pais/BENBHP76FBP5AYYYVM2L2PFHI/story/>

Figura 3.1. AOD no reembolsable de Estados Unidos a Ecuador, 2007-2015, precios constantes 2015 por propósito



Fuente: OCDE 2017

Tabla 3.1. Proyectos de mayor concentración presupuestaria en los sectores más predominantes de la AOD de Estados Unidos a Ecuador 2007-2015, según nomenclatura OECD

Año	Sector de otra infraestructura y servicio social	%	Sector de Gobierno y Sociedad civil	%
2007	Programa anti narcóticos en el país.	58	Desarrollo judicial y legal	76
2008	Control antinarcóticos	92	Desarrollo judicial y legal	37
2009	Iniciativa andina contra las drogas	84	Participación Cívica	31
2010	Programa de apoyo al extranjero	28	Narcóticos internacionales y aplicación de la ley: programa país	23
2011	Servicios sociales	28	Narcóticos internacionales y aplicación de la ley: programa país	33
2012	Servicios sociales	35	Narcóticos internacionales y aplicación de la ley: programa país	39
2013	Servicios sociales	58	Narcóticos internacionales y aplicación de la ley: programa país	24
2014	Servicios sociales y bienestar	83	Desarrollo judicial y legal	78
2015	Unidad de investigación especial (SIU), Curso básico 2, Ecuador	57	Narcóticos internacionales y aplicación de la ley: otros	40

Fuente: OECD stats 2017.

En esa encrucijada, no existió percepción de perjuicio material de rechazar la AOD, porque su valoración ponderó los recursos imaginarios sobre los materiales. Esto significa que rechazar la AOD tuvo mucho más valor en términos de autoridad política en la emisión propia de una política de seguridad o de fortalecimiento de la democracia frente a un aporte mínimo en términos financieros que fue percibido como perjudicial para el proyecto de autonomía nacional. Según esta visión de autonomía confrontacional la AOD fortalece una relación política de dependencia entre las élites de poder del hegemón y las locales (Cox 2010; Moyo 2010; Puig 1984).

La decisión de rechazar la AOD estadounidense significó una reducción del flujo financiero no reembolsable recibido por Ecuador. El perjuicio de no renovar la ayuda antinarcoóticos fue entre \$42 y \$32 millones usd, según las cifras de los años 2007 y 2008 respectivamente. Los costos para la economía financiera ecuatoriana de la salida de USAID fueron de alrededor de \$19 millones usd del 2014 al 2015. La reducción del flujo financiero estadounidense no reembolsable, del 2007 al 2015, fue de \$38,73 millones USD, nada comparable con el cálculo de \$0,20 centavos de dólar estadounidense que mencionó de manera figurativa el Jefe de Estado ecuatoriano al relacionar el flujo de AOD con el presupuesto estatal anual de Ecuador (tabla 3.2).³⁷

Tabla 3.2. AOD no reembolsable estadounidense remitida a Ecuador, en millones usd constantes 2015

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
55,86	57,76	41,14	30,36	39,23	31,35	29,24	35,95	17,13

Fuente: OECD stats 2017. En rojo picos financieros favorables para Ecuador: años 2008, 2011 y 2014.

Con la salida del Comando Sur de la Base de Manta, la no renovación con USAID y el pedido de salida de la Oficina de Cooperación de Seguridad de la Embajada estadounidense, anteriormente conocida como Grupo Militar la percepción de Estados Unidos fue que Ecuador no atendió los intereses formalizados con administraciones

³⁷ “Ecuador no necesita limosnas de ciertas ONG que buscan socavar la institucionalidad del Estado”. Enlace ciudadano N° 353, 21 de diciembre de 2013. <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano353/>

anteriores. La percepción de la administración de Correa fue que estos intereses no eran compatibles en términos dogmáticos y que los costos de romper estas relaciones eran mínimos frente al apoyo social y político para su proyecto de autonomía nacional a nivel interno y externo.

tuve serios desencuentros con la visión estratégica que pensaba para el país. (¿Para la cooperación para el desarrollo (AOD)?) No solo eso. Cooperación es un instrumento, (fue por asuntos) de corte más estratégico, objetivos que pensaba (...) en ese entonces que había que modificarse y obviamente no se logró en la demora de tomar decisiones, por ejemplo, poner decisiones severas sobre la cooperación estadounidense. Yo, no tengo mucha paciencia para las decisiones políticas y hubo mucha demora (...) la decisión de que salga USAID era básicamente del 2009, no había que esperar más años para que salgan, no había que esperar más años para que salga el grupo militar estadounidense. Y demoraron mucho (...) Al final se terminó haciendo, pero (...) eran tiempos (...) donde, ciertos procesos iban muy rápido, muy políticos, con mucha espectacularidad, ah, con buenas dosis de demagogia, y otros que técnicamente había la certeza de hacerlo, pero, se retrasaron demasiado. Bueno cuando se dio eso, no tenía mucho sentido, pero sirvió mucho para la propaganda política.³⁸

La estrategia de AOD de Ecuador se redujo a su consideración política sobre la relación con Estados Unidos y esto también interrumpió la relación con Alemania, aunque pueda parecer contradictorio con la política ecuatoriana de apoyar un sistema multipolar. La principal valoración en común frente a ambos países fue que la AOD restaba autonomía para Ecuador al tratarse de un recurso de apoyo a grupos de oposición que consolida la dinámica de dominación en América Latina tras vincular fuerzas sociales elites con fuerzas globales que atienden intereses hegemónicos (Cox 2010). Es decir, tuvieron en común una agenda ecuatoriana fija, establecida por percepciones históricas frente a Estados Unidos y otros estados poderosos. Esto produjo una valoración menor de la AOD como herramienta material para atender problemas transfronterizos que trascienden a la capacidad ideológica y práctica de nivel nacional.

³⁸ Fredy Rivera (ex representante ad honorem de Correa en asuntos de AOD) en conversación con el autor, febrero de 2017.

A continuación, se expone el caso alemán, según sus costos financieros y la valoración política que se realizó que explica una postura ecuatoriana de rechazo y relación que llevó a aceptar una nueva oferta alemana y evitó la ruptura unilateral por parte de Ecuador.³⁹

3.3. Ecuador rechaza y reactiva la AOD alemana

En agosto de 2013, Ecuador anunció la cancelación de un convenio que se negociaba entre su gobierno y Alemania para la conservación del Yasuní ITT, una reserva de biodiversidad ecuatoriana en la que el gobierno local barajaba la posibilidad de explotar petróleo para el beneficio de la economía ecuatoriana, a causa de declaraciones de funcionarios alemanes sobre la necesidad de revisar el acuerdo entre Alemania y Ecuador para establecer condiciones de un posible desembolso de dinero alemán que ayude a Ecuador en su objetivo de conservación del ambiente.⁴⁰ Un año después, El 19 de diciembre de 2014, el gobierno ecuatoriano anunció la devolución de montos entregados por Alemania para Ayudar a Ecuador en la conservación ambiental. La justificación del canciller ecuatoriano Ricardo Patiño (2010-2016) fue que Alemania vulneró la soberanía de Ecuador y se entrometió en asuntos internos.⁴¹

En junio de 2015 en Bruselas, en el marco de la Cumbre de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC), Angela Merkel, Canciller alemana, y el ex presidente Rafael Correa, sostuvieron una reunión para dialogar sobre la devolución monetaria de \$7 millones y suspensión de la cooperación alemana anunciada por Ecuador un año atrás. Meses después, en octubre, la cooperación alemana ofreció un nuevo acuerdo de cooperación de aproximadamente 65 millones de euros o 72

³⁹ Barbara Hess (representante en Ecuador de la AOD alemana), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁴⁰ “Correa rechaza cooperación e intromisión de Alemania en caso Yasuní ITT”. *El tiempo*, 21 de agosto de 2013. <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/318679/correa-rechaza-cooperacion-e-intromision-de-alemania-en-caso-yasuni-itt>.

⁴¹ “Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”. *El Telégrafo*, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>

millones de dólares estadounidenses para actividades de conservación y reforestación que lideraría el ministerio de ambiente de Ecuador; el gobierno ecuatoriano aceptó.⁴²

Del 2007 al 2015 Alemania destinó a Ecuador \$253,45 millones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no reembolsable (figura 3.2). A diferencia de Estados Unidos, Alemania si destinó montos reembolsables, ayuda parcial, pero estos no serán analizados en orden de dar profundidad al análisis de la AOD no reembolsable como costo financiero para la economía ecuatoriana. Esta selección también se realiza porque la AOD reembolsable de Alemania representó el 10% del total de su aporte, alrededor de \$24 millones del 2007 al 2015 y no tiene posibilidad de comparación con otros casos por el foco de investigación seleccionado. De acuerdo con Myint en Myrdal (1984) cuando el estado receptor busca beneficios en términos de apoyo social o político prefiere la AOD no reembolsable y los créditos concesionales no condicionados. Por tal aseveración al analizar AOD reembolsable tendría que investigarse el grado de condicionamiento con el que se entrega al receptor. Nivel de información que excede las fuentes internacionales seleccionadas para este estudio, por ejemplo, excede la información brindada por las bases de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés).

Los sectores que concentraron mayores recursos de AOD no reembolsable en millones de dólares constantes (2015) fueron: protección ambiental con \$90,78, educación post secundaria \$37,52, gobierno y sociedad civil \$32,77, educación sin especificación de nivel \$25,54, multisector \$20,53, agricultura \$15,36, alivio de deuda \$10,15, silvicultura \$4,97 y generación de energía renovable \$4,49, la suma de otros 13 propósitos alcanzan \$11,34. Los cuatro primeros sectores, ambiente, educación (superior y sin nivel de especificación) y buen gobierno suman \$186,61 millones, representan el 74% del total (figura 3.2). Estos sectores de mayor concentración de recursos guardan similitudes con las prioridades

⁴² “Ecuador recibirá 65 millones de euros de Alemania por éxitos en programas ambientales”. Andes, 22 de octubre de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ecuador-recibira-65-millones-euros-alemania-exitos-programas-ambientales>.

globales y regionales de la AOD no reembolsable de Alemania en cuanto a educación, ambiente y buen gobierno (OECD stats 2017).

En Ecuador los acuerdos formales de la AOD no reembolsable no incluyeron el sector de educación que sumó \$63 millones del 2007 al 2015 (figura 3.2) , justo por debajo del sector más relevante, ambiente, que sumó \$90 millones y por encima de gobierno y sociedad civil que sumó \$33 millones; los cuales si se acordaron en los diálogos de ambos Estados donde el gobierno ecuatoriano ejecutó la mayor parte de recursos a través del Ministerio de Ambiente y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.⁴³

En diciembre de 2014 Ecuador anunció la suspensión definitiva de la AOD ambiental alemana y la devolución de lo recibido el último año por ese rubro. El jefe de Estado ecuatoriano mencionó que se devolverían 7 millones usd⁴⁴. Del 2007 al 2014, Alemania entregó \$82,85 millones en el sector de ambiente, \$11,44 en 2013 y \$15,73 en 2014. De haberse suspendido la cooperación ambiental alemana el costo financiero de Ecuador habría sido de al menos \$15 millones anuales (figura 3.2).

Posterior al diálogo, producido en 2015 entre Angela Merkel y Rafael Correa, mandatarios de las partes involucradas, Ecuador pudo mitigar el costo y en lugar de \$15 millones, se redujo a aproximadamente \$7 millones. En 2015, Ecuador recibió casi \$8 millones por AOD ambiental, \$7 menos que el año anterior, y una nueva oferta alemana por \$72 millones para trabajar en reforestación y conservación los próximos años.⁴⁵

⁴³ María Augusta Montalvo, ex asesora del Ministro de Ambiente en asuntos de cooperación internacional (2015) y de la Secretaria técnica de cooperación internacional (2013-2015). Entrevista con el autor, 31 de marzo de 2017. Barbara Hess, Directora Residente de GIZ en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017.

⁴⁴ Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”. *El Telégrafo*, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>

⁴⁵ “Ecuador recibirá 65 millones de euros de Alemania por éxitos en programas ambientales”. *Andes*, 22 de octubre de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/ecuador-recibira-65-millones-euros-alemania-exitos-programas-ambientales>.

Este diálogo permitió que Alemania mostrara a Ecuador el nivel de perjuicio material al rechazar la AOD alemana. Ecuador para asistir a este dialogo conformó un grupo técnico de personas que estudiaran el caso a fondo, en términos políticos, técnicos y financieros. Al llegar al momento del diálogo Ecuador identificó un aporte muy sustantivo de AOD de Alemania hacia el ministerio de ambiente ecuatoriano. La mayoría de sus políticas de conservación y reforestación contaban con la participación de la AOD alemana. Además, este ministerio ecuatoriano había conseguido negociar con Alemania el pago de servicios ambientales que consistía en que Ecuador obtenga compensaciones monetarias de Alemania por sus programas de conservación a cambio de no emisiones de carbono, es decir Alemania participaba de manera indirecta en el financiamiento de incentivos que el gobierno ecuatoriano entregaba a la población por conservar los bosques y aportar oxígeno a la comunidad internacional.⁴⁶

La relación entre el ministerio de ambiente ecuatoriano y la AOD alemana no había registrado problemas políticos y su aporte material había sido muy importante, no obstante, esto se había minimizado frente a la estrategia general de AOD de la administración de Correa de plasmar en estas medidas su oposición política frente a la amenaza percibida de su agenda política interna. La agenda de oposición de Ecuador, que consideraba no compatible la AOD alemana con su proyecto de autonomía nacional por su participación política con grupos de oposición, había valorado mínimamente el aporte material alemán, pero esto fue mucho más evidente cuando se produjo el diálogo entre Correa y Merkel.

Alemania insistió en este diálogo en el aporte material que significaba para Ecuador los recursos entregados a través de su AOD. Resaltó el control político que se le había cedido a la administración de Correa para ejercer control sobre los programas y beneficiarios de estos recursos técnicos y financieros. Alemania no deseaba retirarse del país después de su inversión de varias décadas (Anita Krainer, ex colaboradora de GIZ, en conversación con el autor) veía en la mera oposición un costo muy alto para su agenda de AOD por lo que

⁴⁶ María Augusta Montalvo (ex asesora de AOD en el Ministerio de Ambiente y Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.
Barbara Hess (representante de AOD alemana en Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.

relacionó sus intereses con los ecuatorianos nuevamente y Ecuador aceptó continuar con esta relación. El trabajo en ambiente continuó y las negociaciones anteriores siguieron su curso sin alteraciones sustantivas (Barbara Hess, representante de la AOD alemana en Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017).

La política de AOD ecuatoriana frente a Alemania no podía ser calculada de la misma manera que la de Estados Unidos. Entre Alemania y Ecuador no se habían producido críticas por relaciones de dependencia política o económica. Tampoco en la región fue un actor de relevancia política a tomar en cuenta en sus medidas contra hegemónicas. Incluso oponerse de manera directa a Alemania podía ser considerado como una práctica incoherente frente a la política de Ecuador de modificar el orden internacional y promover un sistema multipolar.

Esta estrategia de oposición fue fijada por los eventos políticos ocurridos alrededor de las iniciativas de reforestación y conservación en la zona de la biósfera de Yasuní ITT de Ecuador. Un evento aislado en relación a la historia entre ambos actores, por lo que los beneficios políticos en relación a este tema no tuvieron eco a nivel nacional ni regional, al contrario, mostró un nivel de arbitrariedad de Ecuador sobre el debate político ambiental al interior y exterior del país. Esto es perceptible en las declaraciones del canciller ecuatoriano en relación a estos sucesos.

Con todo respeto al Gobierno de Alemania, lo que el Gobierno de Ecuador dice es la verdad. No tienen que venir a consultar con otra entidad, peor con la oposición, para hacerse sus propias apreciaciones (...) Si no creen en la palabra de Ecuador, entonces no es bienvenida la cooperación alemana (...) nosotros preferimos devolverles esos recursos.⁴⁷

El nivel de arbitrariedad de Ecuador en su agenda de oposición frente a Alemania minimizaba las preocupaciones de los estados emisores sobre la tasa de retorno económica y moral que se considera en las discusiones sobre el uso de la AOD que la administración

⁴⁷ “Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”. El Telégrafo, 19 de diciembre de 2014. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>

de Correa había criticado sobre el modo de actuar de Estados Unidos en su agenda en Ecuador y en la región. Por lo que esta forma de ejecutar su estrategia la mostró además de limitada, incoherente.

El costo ecuatoriano de rechazar la oferta alemana fue sustantivo en el área ambiental. Pero en general el aporte de Alemania no se redujo de 2007 a 2015 sino que incrementó (tabla 3.3). Alemania suspendió su cooperación en ambiente por pedido de Ecuador, pero su interés no fue el de retirar su cooperación, para el estado alemán esa opción no era beneficiosa porque había realizado una inversión en Ecuador, y el costo de retirarse era mucho más costoso que suspenderla y esperar un nuevo momento político.⁴⁸

Tabla 3.3. AOD no reembolsable alemana remitida a Ecuador, en millones USD constantes 2015

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
19,07	32,86	22,10	22,59	35,45	34,13	29,00	31,79	23,82

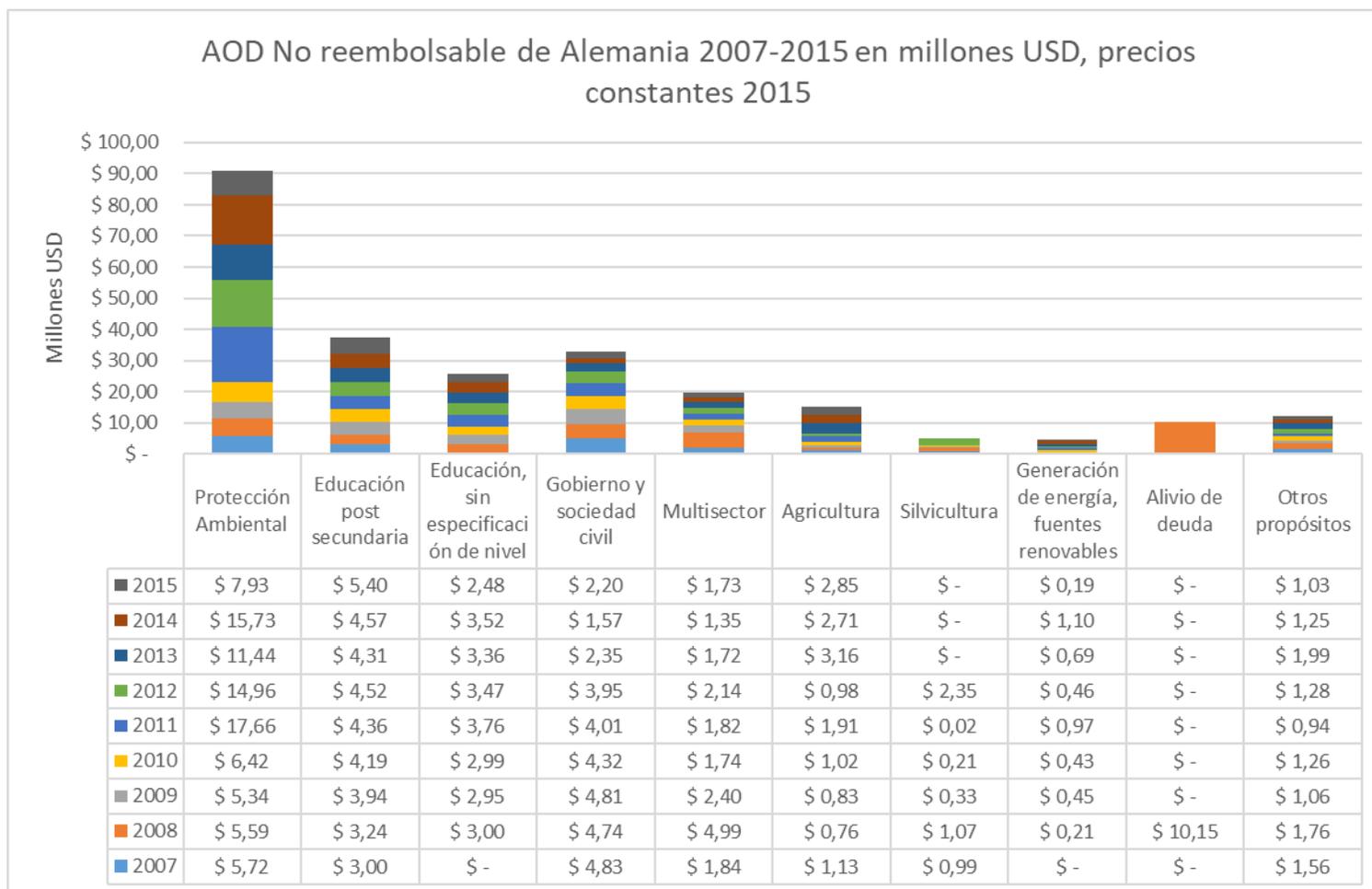
Fuente: OECD stats 2017. En rojo picos financieros favorables para Ecuador, en los años: 2008, 2010, 2011 y 2014.

De 2007 a 2011 la cooperación alemana en Ecuador tuvo una tendencia creciente, del 2012 al 2015 decreciente. De haber mantenido su postura de rechazo el costo financiero de Ecuador habría sido de al menos \$29 millones en promedio anual. Del 2014 al 2015, hubo una reducción de \$7 millones en el total de la AOD alemana. Es decir la decisión del gobierno ecuatoriano produjo un costo financiero para el Estado que no había sido percibido hasta que Alemania y Ecuador tuvieron un diálogo de alto nivel, entre los mandatarios Rafael Correa y Angela Merkel (anexo 3).⁴⁹

⁴⁸ Barbara Hess (representante de la AOD alemana en Ecuador), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁴⁹ María Augusta Montalvo, asesora en materia de cooperación internacional ambiental del gobierno de Ecuador (2013-2015). Entrevista con el autor, marzo de 2017. Barbara Hess, directora residente de la cooperación alemana en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017. Anita Krainer. Coordinadora del Departamento Desarrollo, Ambiente y Territorio, FLACSO Ecuador, ex coautor de la alemana en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017.

Figura 3.2. Ecuador: AOD no reembolsable de Alemania 2007-2015 en millones USD por propósito, precios constantes 2015

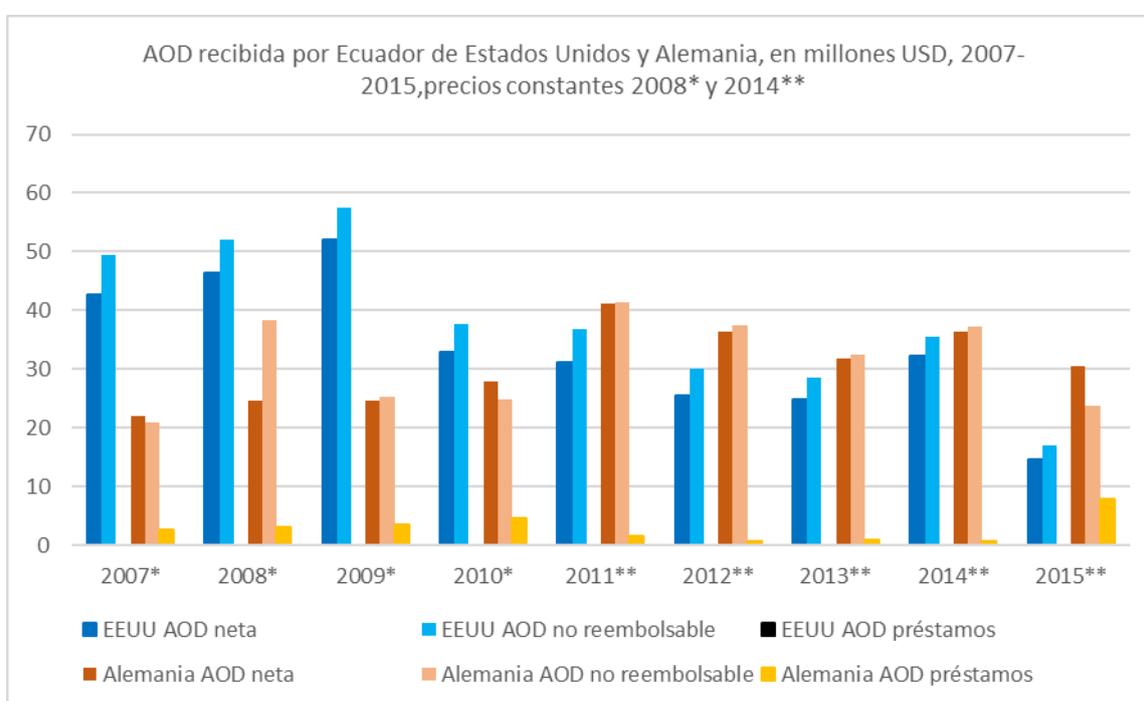


Fuente: OECD stats 2017.

3.4. Costos comparados de rechazar la AOD estadounidense y alemana

La AOD de Estados Unidos disminuyó desde el año 2009 cuando no se renovó el acuerdo con Ecuador para contar con presencia militar en la base de Manta y alcanzó cifras negativas desde la notificación remitida por el gobierno de Ecuador en el año 2013 que impedían a USAID continuar con sus actividades en el Ecuador “(...) USAID no podrá ejecutar ninguna actividad nueva, ni ampliar plazos de ejecución de proyectos hasta que nuestros gobiernos negocien (...)” (anexo 1). Al mismo tiempo, la ayuda alemana incrementó su participación gradualmente hasta ser más importante que la ayuda estadounidense en el año 2015 (figura 3.3).

Figura 3.3. Ecuador: AOD neta recibida por Ecuador de Estados Unidos y Alemania, en millones USD, 2007-2015, precios constantes 2008* y 2014**



Fuente: OCDE 2012, 2017.

En comparación anual, las cifras de los años 2007 y 2015 mostraron una disminución sustancial de la AOD neta estadounidense de aproximadamente 40 a 15 millones y conservación del recurso financiero alemán de 20 millones. Por lo que la relevancia del gobierno ecuatoriano como destinatario de AOD se mantuvo para Alemania y disminuyó para Estados Unidos. “Los estadounidenses antes de ser expulsados se fueron (prefirieron no) tener un conflicto abierto. Nosotros (Alemania) no tuvimos conflicto abierto y nos quedamos”

(Barbara Hess, representante de la AOD alemana en Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017).

Situación similar a la AOD, sucedió con los flujos financieros netos: inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos a la exportación que enviaron Estados Unidos y Alemania a Ecuador. Desde el año 2013 el flujo financiero de origen estadounidense disminuyó hasta registrar valores negativos, es decir la salida de recursos monetarios hacia ese país fue mayor que lo recibido. Mientras que Alemania registró un incremento de este flujo remitido a Ecuador de \$70,4 a \$155,3 millones, del 2007 al 2015 respectivamente (figura 3.3).

La tensión política propuesta por Ecuador frente a la AOD de Estados Unidos, produjo costos financieros que traspasaron la línea de la AOD y afectaron otro tipo de flujos enviados por ese país (figura 3.3). No obstante, el interés de Estados Unidos en materia de seguridad, permitió que se llegaran a nuevos acuerdos con Ecuador sobre esta materia y se ejecuten medidas de esta índole a pesar de la salida de USAID y el Grupo Militar. Simbólicamente Ecuador atendió las críticas sociales sobre las relaciones con Estados Unidos a través de una ruptura abrupta de los acuerdos formales con ese país sobre la AOD que se tradujeron en costos materiales para ambos gobiernos. En términos prácticos la salida de ambos organismos se mitigó a través de acuerdos de menor relevancia política para conservar su apoyo en esta materia y atender los problemas de seguridad de interés de ambas partes. Adam Namm, ex embajador de Estados Unidos en Ecuador, declaró:

Hemos logrado varios avances con el gobierno ecuatoriano. Antes de mi llegada, los dos países vivimos momentos difíciles en las relaciones, pero ahora tenemos mucha más cooperación que antes; además, tuvimos una extraordinaria visita de nuestra Secretaria Adjunta, la señora Roberta Jacobson, en noviembre de 2014. Entonces, estamos avanzando. Somos países con tantos vínculos comerciales, de seguridad y sobre todo humanos. Para mí era algo muy importante fortalecer esos lazos y creo que es exactamente lo que hemos hecho (...) con el cierre de USAID y de nuestro Grupo Militar, esas han sido trabas que me decepcionaron como Embajador, pero a pesar de eso tenemos buena cooperación con el gobierno. Por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, Estados Unidos sigue siendo el primer socio comercial del Ecuador con 20 mil millones en 2014, los vínculos humanos. En educación hemos duplicado las becas a estudiantes ecuatorianos de bajos

recursos para que estudien inglés, tenemos el programa Jóvenes Embajadores. En estos ámbitos si hemos logrado avances muy importantes.⁵⁰

En este caso la estrategia de una agenda fija opuesta entre los intereses subsidiarios de las partes no permitió percibir el riesgo de perjuicio material de rechazar la AOD estadounidense. Los costos en estos términos fueron elevados y la ruptura dogmática sobre la participación de la AOD estadounidense no sucedió. Solo ocurrió simbólicamente. Lo que muestra una limitación estratégica producida por la valoración de recursos imaginarios sobre materiales. Esta estrategia no incrementó el margen de maniobra de Ecuador para negociar medidas alternativas para atender a la seguridad o el fortalecimiento de la democracia, sino que redujo la relevancia política de los acuerdos con Estados Unidos en estos ámbitos.

El margen de maniobra de Ecuador incrementó por el contexto económico y político de la administración de Correa que produjo una no percepción de riesgo de perjuicio material al rechazar ambas agendas de AOD. Su rechazo de la AOD no incrementó ese margen de maniobra tan solo significó un uso de los beneficios producidos por el contexto económico y político favorables.

El incremento de recursos económicos de la administración de Correa permitió valorar en menor medida los aportes estadounidenses y alemanes a través de su AOD, inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos a la exportación y ayuda no gubernamental en comparación a otras fuentes de ingresos. En consideración del Presupuesto general del Estado (PGE), indicador de política fiscal y gestión interna de recursos para el desarrollo controlado por el gobierno ecuatoriano vigente, creció 271,8% del 2007 al 2015 (Ministerio de Finanzas 2016). La fuente de financiamiento de este desarrollo interno no correspondió al flujo financiero de Estados Unidos o Alemania cuya participación redujo del año 2007 al 2015 de 3,4% a -0,2% y 0,7% a 0,4% respectivamente (tabla 3.4).

La capacidad de material para el proyecto de autonomía de Ecuador se incrementó por otras fuentes económicas, por lo que la AOD de ambos países fue valorado estrictamente en términos políticos cuando Ecuador decidió rechazarlas. En consecuencia, el perjuicio material de esta decisión no fue valorada materialmente. Los recursos materiales de Ecuador se vieron

⁵⁰ Lenin Artieda “Ecuador no quiere un acuerdo comercial con EE.UU.” *Vistazo*. 8 de octubre de 2015. 26-28.

afectados por una situación financiera de perjuicio bilateral con Estados Unidos. Alemania disminuyó su AOD no reembolsable, pero su participación a través de capitales privados con intereses productivos incrementó progresivamente entre 2007 y 2015 (tabla 3.4).

El Presupuesto general del Estado muestra que Ecuador modificó sus fuentes de ingreso financiero para su presupuesto estatal. Este giro es mucho más evidente si se ponderan la ayuda estadounidense y alemana en relación al flujo total que recibió Ecuador. Desde el año 2011, Estados Unidos redujo su aporte en cuanto a la inyección de flujos financieros al Presupuesto General del Estado ecuatoriano (tabla 3.4).

Tabla 3.4. Flujo neto* de Estados Unidos (EEUU) y Alemania (ALE) recibido por Ecuador (2007-2015) en relación porcentual al Presupuesto General del Estado en millones USD. Precios constantes 2014

	EEUU [a]	ALE [b]	PGE** [c]	%EEUU [a/c]	%ALE [b/c]
2007	336,6	70,4	9768	3,4%	0,7%
2008	252,8	144,4	10358	2,4%	1,4%
2009	268,5	-89,4	22924	1,2%	-0,4%
2010	127,5	49,5	21282	0,6%	0,2%
2011	140,3	92,5	23950	0,6%	0,4%
2012	127,5	53,2	26109	0,5%	0,2%
2013	-6	46,2	32366	0,0%	0,1%
2014	92,5	102,5	14300	0,6%	0,7%
2015	-82,7	155,3	36317	-0,2%	0,4%
Total	1257	624,6	197374	0,6%	0,3%

Fuente: OECD 2012, 2017. Ministerio de Finanzas de la República de Ecuador 2016. *Flujo neto incluye AOD, otros flujos oficiales y privados (inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos a la exportación y ayuda no gubernamental. **Presupuesto inicial sin variación anual.

Esta percepción sobre la disminución de importancia material de la AOD de Estados Unidos y Alemania se consolidó con el paso de los años acompañada de la evolución de condiciones económicas favorables para Ecuador como el precio del petróleo que generó ingresos récord en 2013. En el año 2007 la participación del flujo bilateral de EEUU hacia Ecuador significaba el mayor aporte financiero de AOD neta, inversión extranjera directa, inversión de cartera y créditos a la exportación con el que contaba Ecuador. Por encima de los demás socios bilaterales y multilaterales. Para el año 2015, Ecuador reflejó un saldo negativo con

Estados Unidos, positivo con Alemania, y una dependencia mayor frente al flujo multilateral (tabla 3.5).

En el ámbito de los flujos concesionales y no reembolsables la AOD multilateral aumentó su relevancia para Ecuador. Este tipo de Ayuda como explica Myrdal en Meier y Seers (1984) es preferida por los regímenes políticos que critican los intereses arbitrarios que aplican los estados emisores a través de su agenda bilateral de AOD. El punto clave en esta explicación no es la preferencia de la AOD multilateral sobre la bilateral sino la disminución de arbitrariedad presente en las agendas de los estados emisores. En este sentido la arbitrariedad disminuye cuando Estados Unidos y Alemania tienen que ajustar el uso de la AOD a los objetivos que persiguen a través de una institución multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo o las Instituciones Europeas, emisoras de este tipo de ayuda en el caso ecuatoriano (tabla 3.5).

Tabla 3.5. Flujo total neto (AOD+OFF+P) * de EE.UU., Alemania (ALE) y Multilateral en relación al flujo total neto (Flujo total) recibido por Ecuador, en millones USD 2014 y porcentaje**

	EEUU [a]	ALE [b]	Multilateral [c]	Flujo total [d]	% EEUU (a/d)	% ALE (b/d)	% Multilateral (c/d)
2007	336,6	70,4	164,5	834,1	40%	8%	20%
2008	252,8	144,4	11,4	356,8	71%	40%	3%
2009	268,5	-89,4	122,2	249,5	108%	-36%	49%
2010	127,5	49,5	-5,3	251,9	51%	20%	-2%
2011	140,3	92,5	294,2	684,4	20%	14%	43%
2012	127,5	53,2	183,3	661,2	19%	8%	28%
2013	-6	46,2	211,9	864,6	-1%	5%	25%
2014	92,5	102,5	285,9	1360,3	7%	8%	21%
2015	-82,7	155,3	1474,8	2608,6	-3%	6%	57%

Fuente: OECD 2012, 2017. *Flujo neto incluye AOD, otros flujos oficiales y privados (inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos a la exportación y ayuda no gubernamental.

**Multilateral incluye Instituciones de la Unión europea, Banco Interamericano de Desarrollo, FMI, Bancos de desarrollo regional, agencias de Naciones Unidas, fondo global, entre otras.

En términos de AOD neta, un año después de la salida de USAID, agencia oficial de AOD estadounidense, en 2015, el flujo bilateral de EE.UU., redujo su participación a un 5% en relación al flujo total recibido por Ecuador. Alemania mantuvo su participación en 10%. La

Ayuda multilateral, donde participan Estados Unidos y Alemania con sus aportes en el Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituciones europeas respectivamente, incrementó su participación de 15% en 2007 a 49% en 2015. Del 2007 al 2015, la AOD neta de EE.UU., redujo de \$442,7 a \$14,7 millones, Alemania incrementó su aporte de \$22 a \$30,5 y la ayuda multilateral incrementó de \$33 a \$152,3 millones (ver tabla 3.6).

Tabla 3.6. AOD neta de EEUU, Alemania, Multilateral en relación a la AOD neta recibida por Ecuador, en millones USD 2014 y porcentaje

	EEUU [a]	ALE [b]	Multilateral [c]	AOD neta [d]	%EEUU (a/d)	%ALE (b/d)	%Multilateral (c/d)
2007	42,7	22	33	217,3	20%	10%	15%
2008	46,4	24,7	34,1	230,6	20%	11%	15%
2009	52,1	24,7	60	207,9	25%	12%	29%
2010	33	27,8	16,2	152,7	22%	18%	11%
2011	31,1	41,1	37,7	164,6	19%	25%	23%
2012	25,6	36,4	32,9	148,1	17%	25%	22%
2013	24,9	31,9	24,6	150,5	17%	21%	16%
2014	32,2	36,4	19,1	163,1	20%	22%	12%
2015	14,7	30,5	152,3	311,1	5%	10%	49%

Fuente: OECD 2012, 2017.

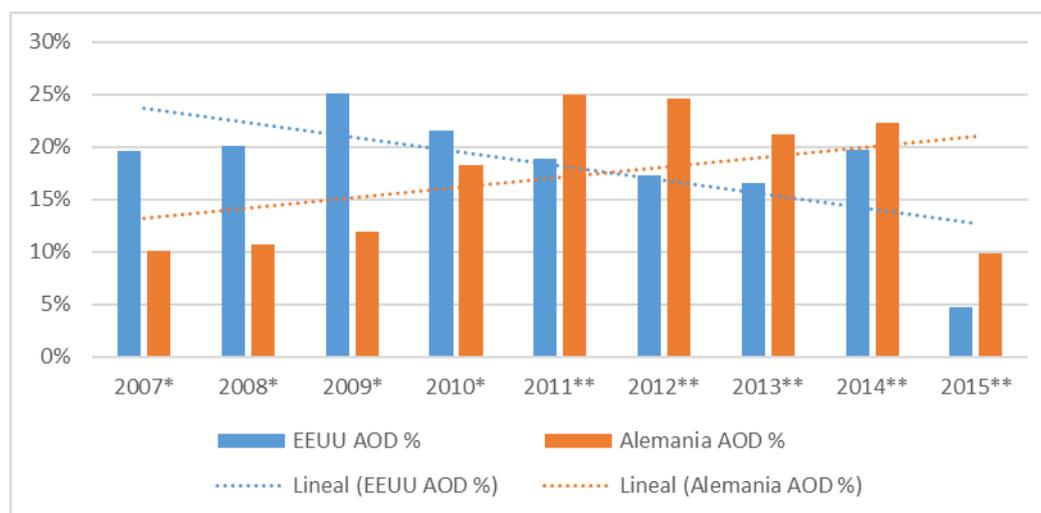
La evolución financiera en Ecuador mostró que sus estrategias de oposición en materia de AOD valoraron en menor medida el aporte material de Estados Unidos y Alemania. La valoración ecuatoriana determinante surgió de las consideraciones políticas frente a ambos países.

Alemania no consideró viable ni económica ni políticamente salir del país. Prefirió conservar su agencia en Ecuador y esperar un nuevo momento político. Estados Unidos prefirió evitar una confrontación directa con Ecuador, porque su tensión tenía precedentes y no tenía interés en escalar este conflicto es más insistió en remitir AOD a Ecuador a través de medidas de menor relevancia política.

La decisión alemana fue beneficiosa para Ecuador. A pesar del rechazo ecuatoriano, Alemania mostró mayor interés que Estados Unidos en mantener su emisión de AOD por

criterios de necesidad y productivos (flujo no reembolsable y créditos blandos) de manera bilateral y multilateral. La tendencia de este interés fue creciente y siguió una lógica contraria de EE.UU. Desde el 2011 el aporte de AOD alemana fue mayor que la estadounidense (figura 3.4).

Figura 3.4. Ecuador: Ayuda neta de Estados Unidos y Alemania en relación porcentual con la Ayuda neta total recibida por Ecuador, 2007-2015. Precios constantes 2008* y 2014**



Fuente: OCDE 2012, 2017. Flujo total es la suma de los valores brutos de AOD reembolsable y no reembolsable. La AOD de EEUU y Alemania corresponde a valores netos reembolsables y no reembolsables.

Ecuador valoró esta decisión alemana en términos materiales y se retractó en su estrategia de oposición para dar paso a una agenda relacional y aceptar una nueva oferta. Con Estados Unidos, se mantuvo las relaciones de AOD de seguridad, pero a través de mecanismos diferentes, sin la participación directa del Grupo Militar o USAID. Es decir, ambas partes encontraron mecanismos alternativos a la ruptura formal de estas relaciones.

Conclusiones preliminares

El presente capítulo, partió de la pregunta ¿cuáles fueron los costos que enfrentó Ecuador tras rechazar la AOD? La evidencia mostró que hubo un perjuicio financiero que Ecuador no lo percibió porque sus fuentes de ingreso económicas y financieras incrementaron abruptamente y el aporte de ambos países disminuyó en importancia material. En consecuencia, se consideró ambos aportes por sus consideraciones políticas como se explicó en el capítulo anterior.

La decisión del gobierno ecuatoriano de rechazar la AOD perjudicó su flujo financiero bilateral con Estados Unidos y Alemania. Estados Unidos tenía la participación más importante con 20% de la AOD neta recibida por Ecuador en 2007 y pasó a 5% en 2015. Alemania contribuía con 10% en 2007 y se mantuvo en 2015.

La estrategia ecuatoriana encontró en la AOD multilateral una alternativa a la arbitrariedad de las agendas bilaterales que criticó. La Ayuda multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones europeas, principalmente) se convirtió en la fuente más importante, incrementó su participación de 15% en 2007 a 49% en 2015. Este tipo de AOD limita la incidencia de intereses egoístas que se producen en la AOD bilateral por parte de los estados emisores (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003).

Ecuador tuvo un perjuicio financiero neto (suma de recursos de Ayuda y privados) bilateral, porque Estados Unidos disminuyó su participación financiera en Ecuador que significaba 40% del monto financiero total que ingresaba a Ecuador en 2007, a -3% en 2015. Es decir, EE.UU. dejó de remitir dinero a Ecuador y empezó a sustraerlo. Alemania redujo su participación en relación al flujo recibido por Ecuador de 8% a 6%. Las instituciones Multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones europeas, principalmente) mitigaron esta situación, porque incrementaron su envío de recursos financieros de 20% a 57% en relación al flujo financiero total recibido por Ecuador en el periodo 2007-2015 (tabla 3.5).

Una decisión ecuatoriana calculada de manera bilateral daría como resultado un escenario donde los flujos financieros netos que recibió Ecuador por Estados Unidos y Alemania no disminuyen, sino que se incrementan o mantienen. En el caso expuesto esto no sucedió. La decisión de rechazar la AOD perjudicó el nivel de flujo financiero neto enviado por ambos países, no solo los de AOD no reembolsable sino reembolsable y flujos privados.

El costo financiero bilateral de rechazar la AOD de dos actores que en 2007 sumaban el 48% del flujo financiero total que recibía Ecuador: Estados Unidos 40% y Alemania 8%, dio como resultado en 2015, una participación de flujos netos enviados por ambas partes de 3%: Estados Unidos -3% y Alemania 6%. Esto muestra que, aunque Ecuador encontró otros

actores para sostener su economía financiera la relación con ambos actores se deterioró. Siendo la más perjudicial, en términos materiales, la decisión frente a Estados Unidos.

Sobre el ejercicio de ponderación de recursos materiales e imaginarios que realiza el Estado para oponerse o aceptar las ofertas de AOD de otros estados, se evidenció en el caso expuesto que a menor percepción de perjuicio material para el estado, mayor valoración de los recursos imaginarios y que a mayor percepción de perjuicio material para el estado, menor valoración de recursos imaginarios. De allí que la valoración ecuatoriana de rechazar la AOD de Estados Unidos y Alemania no fue calculada en términos financieros bilaterales, porque el cálculo que realiza un estado no puede planificarse para perjudicarse en su recepción de recursos materiales (Waltz 1988; Mearsheimer 2001). Por tanto, la estrategia valoró recursos imaginarios o políticos vinculados principalmente con las relaciones históricas en el primer caso y con la retórica en ambos (Russell y Tokatlian 2009). Esta valoración imaginaria se explica en el capítulo siguiente.

Capítulo 4

La estrategia de política exterior autónoma en las políticas de AOD de Ecuador

4.1. Introducción

El estado que tiene como objetivo el beneficio propio puede actuar bajo estrategias de política exterior basadas en ponderaciones materiales o imaginarias; pragmáticas o ideológicas (Gardini y Lambert 2013). Si pondera lo material, tomará ventaja frente a la oportunidad de amasar recursos ajenos que le sirvan para garantizar su supervivencia o incrementar seguridad o bienestar económico. Si pondera lo imaginario podría aceptar o rechazar esta ayuda si percibe que aumenta o reduce su capital imaginario: autonomía, en esta investigación.

El estado que actúa bajo una estrategia de política exterior autónoma, basada en la ponderación imaginaria, lo puede hacer a través de dos subcategorías estratégicas: 1. Oposición de agendas (autonomía confrontacional). 2. Relación de agendas (autonomía relacional). La primera se caracteriza por ser un ejercicio de ofertas rígidas entre las partes con una agenda inflexible; la segunda por el diálogo y flexibilidad de agendas.

Las estrategias planteadas desde la autonomía confrontacional a la relacional muestran gradualidad. Ambas muestran un ejercicio de cálculo de costos y beneficios, pero se diferencian por las ponderaciones que otorgan a categorías materiales e imaginarias percibidas por el Estado o las partes involucradas (Allison 1969; Gardini y Lambert 2013; Nye 1990; Rosenau 1994).

La diferencia entre las subcategorías de la autonomía: relacional y confrontacional plantea escenarios, donde intervienen: las decisiones de rechazar la AOD y el costo o beneficio de esa decisión en términos materiales e imaginarios. Para ilustrar este ejercicio se toman en cuenta la valoración de recursos materiales e imaginarios, la flexibilidad de la agenda de AOD y la ponderación entre intereses subsidiarios y principal del estado que busca autonomía: incrementar o conservar sus recursos materiales (tabla 4.1).

Sobre las estrategias de política exterior autónoma confrontacional o relacional se plantea que la autonomía, como capital imaginario, es inversamente proporcional a la autonomía confrontacional y directamente proporcional a la relacional (Russell y Tokatlian 2009). Por

tanto, la capacidad del estado para atender su agenda propia aumenta cuando existe una estrategia de autonomía relacional y reduce cuando es confrontacional (Escudé 2012).

Para generar evidencia, este capítulo se vale, además de otros métodos, de la codificación de entrevistas. Ésta se realizó según los conceptos de la autonomía. Permite triangular el contenido e identificar los conceptos planteados en el contenido de los entrevistados para explicar las acciones del gobierno ecuatoriano frente a la AOD estadounidense y alemana según las estrategias de autonomía confrontacional y relacional.

4.2. Estrategia de oposición de agendas frente a la AOD estadounidense

En el año 2009, la no renovación del gobierno ecuatoriano al acuerdo firmado con el gobierno estadounidense para el funcionamiento del puesto de operaciones avanzadas que operaba en la base de manta de Ecuador, mostró que el aporte de Estados Unidos no era percibido por Ecuador como un beneficio por sus consideraciones políticas sobre la verticalidad de los intereses hegemónicos en su agenda de AOD en el país. Tampoco Estados Unidos tenía interés en flexibilizar su aporte en la lucha contra el narcotráfico por lo que no se produjo ninguna confrontación en el tema a nivel de jefes de Estado, pero tampoco se llegó a un acuerdo de renovación, las agendas se opusieron y el nuevo acuerdo alcanzado se produjo con menor relevancia política y formalidad.

La salida de Estados Unidos de la base ecuatoriana de Manta quedará oficializada este viernes con una ceremonia “cívico militar”, en la que las autoridades de Quito (Ecuador) asumirán el “pleno control” de las instalaciones militares ubicadas en la costa del Pacífico. El retiro se produce con una Unión Suramericana de Naciones (Unasur) transformada en caja de resonancia de las tensiones regionales por un nuevo acuerdo militar entre Washington y Bogotá, que podría implicar el traslado a Colombia de las actividades que se realizaban en Ecuador.⁵¹

Ecuador elevó esta agenda de oposición a un espacio regional (UNASUR) que mostraba su interés de oponerse a las preferencias hegemónicas sobre su visión en seguridad y políticas internas nacionales y regionales.

⁵¹ Ricardo Benassi. “EE.UU. deja la base de Manta”. *BBC Mundo*. 18 septiembre 2009. http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb

En 2013, sucedió con la agencia de AOD estadounidense USAID. Estados Unidos mencionó que no trabajaría en Ecuador sin intervenir en programas y proyectos de cooperación internacional de manera directa con los beneficiarios (jóvenes líderes, por ejemplo), mientras que el Gobierno de Ecuador exigía una mayor transparencia de esas iniciativas en cuanto a clarificar todos los actores involucrados y disminuir la discrecionalidad de las asignaciones presupuestarias. Es decir, no fueron compatibles los intereses Ecuador y Estados Unidos en cuanto a la promoción del buen gobierno con organizaciones en el país.⁵² Adam Namm, ex embajador de Estados Unidos en Ecuador declaró:

(con la salida de USAID y el Grupo Militar) como Embajador, al igual que mi gobierno fuimos decepcionados (...) sin embargo estamos buscando otras áreas de cooperación y tenemos buenos ejemplos en la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas y el lavado de dinero (...) para nosotros la libertad de asociación pacífica es medular y yo sé que muchos ecuatorianos comparten con nosotros estos valores democráticos. Entonces, junto a otros países del mundo vamos a seguir apoyando estos valores (...) tenemos preocupaciones crecientes por las crecientes restricciones a la libertad de expresión (en Ecuador) y no somos el único país que lo ha dicho (...) lo hemos expresado y vamos a seguir dando una mirada a lo que está pasando en Ecuador (...) también estamos dispuestos a recibir críticas (...) sé que (a pesar de las críticas) hay mucha buena voluntad del gobierno ecuatoriano, vamos a alcanzar en 10 años más, 200 años de relaciones diplomáticas entre los dos países.⁵³

Las agendas en estas materias se opusieron cuando la relevancia política fue mayor y se relacionaron cuando disminuyó la valoración simbólica de Ecuador sobre estos temas. En el 2015, luego de 2 años de no renovación del acuerdo entre Ecuador y la agencia de Ayuda de Estados Unidos USAID, el monto de actividades estadounidenses (no categorizadas como AOD, pero registradas como cooperación internacional por el Emisor) en Ecuador alcanzó aproximadamente \$60 millones. Estados Unidos realizó actividades millonarias en Ecuador sin la participación formal del gobierno ecuatoriano, a través de un convenio. Las cifras presentadas por Estados Unidos son solo valoradas por su gobierno, pero ilustran las actividades que realiza USAID, de manera no formal, sin convenio renovado, en Ecuador. (anexos 5 y 6).

⁵² Fredy Rivera (ex representante ad honorem de Rafael Correa en el consejo directivo de cooperación internacional de Ecuador), en conversación con el autor, febrero de 2017.

⁵³ Lenin Artieda “Ecuador no quiere un acuerdo comercial con EE.UU.” *Vistazo*. 8 de octubre de 2015. 26-28.

Mientras Ecuador planteó como requerimiento contar con poder de decisión sobre el trabajo de Estados Unidos en materia de gobierno y sociedad civil o eliminar dicho eje de trabajo, el gobierno de los Estados Unidos hizo afirmaba su no compatibilidad ideológica en este tema a nivel global. El interés subsidiario del hegemón (no pone en riesgo la supervivencia del estado ecuatoriano) consistía en trabajar dicho eje como prioridad, además de impedir a toda costa que los estados receptores interfirieran en el proceso de selección de las alianzas políticas que realiza el emisor para mejorar las oportunidades de discusión entre la sociedad civil y el gobierno del país receptor, según reza la orden enviada por el Presidente estadounidense a todas las dependencias de AOD estadounidense en 2014.

El Memorando Presidencial ordena a los organismos de los Estados Unidos que defiendan y fortalezcan la sociedad civil en el extranjero: consultando periódicamente con organizaciones de la sociedad civil para explicar la visión de los Estados Unidos, buscar sus perspectivas, utilizar sus conocimientos y establecer alianzas sólidas para abordar desafíos conjuntos; (...) Resistiendo los esfuerzos de los gobiernos extranjeros de dictar la naturaleza de la asistencia estadounidense dirigida a la sociedad civil, la selección de individuos o entidades para implementar programas del Gobierno de los Estados Unidos, o la selección de receptores o beneficiarios de esos programas; Oponerse a los esfuerzos de los gobiernos extranjeros para imponer restricciones excesivas a las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación; Y crear mayores oportunidades de intercambio y diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil (Casa Blanca 2014).

Ecuador y Estados Unidos no relacionaron sus intereses de promoción de valores políticos, por el contrario, se opusieron y convirtieron en un obstáculo para la renovación de su acuerdo mientras esta medida tenía valor simbólico nacional con las críticas sobre el apoyo de USAID a elites locales que respondían a sus intereses. Esta posición era compartida con uno de los grupos políticos que apoyó la campaña política de la administración de Correa en el año 2006.⁵⁴ El representante de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Humberto Cholango, que fue parte del movimiento indígena que compartió la visión ideológica de Correa hasta 2006, aprobó esta medida e hizo evidente la importancia política al interior del país. “Que la retirada de Usaid de Ecuador sea para bien, para que tengamos más soberanía, más dignidad y más libertad. Ojalá que este anuncio sea de manera definitiva y no vuelva nunca más a nuestras tierras” (enlace ciudadano de 21 de diciembre de 2013).

⁵⁴ Carmen Martínez. “La minería amenaza a los indígenas shuar en Ecuador”. 27 de marzo de 2017

Los tipos de proyectos financiados en Ecuador en el periodo 2007-2015 muestran que Estados Unidos no negoció su agenda de AOD en Ecuador: programas antinarcóticos y buen gobierno. Es determinante para el donante la promoción de sus valores democráticos y fortalecimiento de entidades para el control antinarcóticos, lo que va en línea con sus motivaciones de autoafirmación como garante del bien global de la paz y su autoafirmación como Estado proveedor de democracia o su rol percibido de Estado central frente al rol de un Estado periférico (Maurits 2011).

Programas antinarcóticos y buen gobierno son dos las prioridades estadounidenses que se encuentran presentes en su ayuda a nivel global (OCDE Stats 2016). El volumen de recursos destinados a cada uno de estos ámbitos cambia, pero las prioridades son siempre las mismas, las demás actividades son complementarias y negociables. Los objetivos de seguridad de Estados Unidos que identifican el narcotráfico y los regímenes autoritarios como amenaza a la seguridad motivan su ayuda.⁵⁵ Esto es evidencia de que Estados Unidos no contaba con flexibilidad de agenda frente a la agenda ecuatoriana, se oponía a establecer una agenda específica de Ayuda para Ecuador y este último tenía una posición similar que se volvió flexible en cuanto los acuerdos perdían importancia simbólica. Cuando estos se produjeron en un rango político menos importante, de manera menos formal su oposición redujo y el trabajo de AOD estadounidense en materia de lucha contra el narcotráfico, trata de personas y otras actividades continuaron.

Ambas partes opusieron su agenda lo que muestra según los indicadores conceptuales planteados por este trabajo: valorización de recursos imaginarios sobre materiales (capítulo 1.6), percepción nula de riesgo de perjuicio material entre las partes y primacía de intereses subsidiarios sobre el interés principal del estado ecuatoriano: conservar o incrementar sus recursos materiales. A pesar de constituirse en un perjuicio material, el gobierno ecuatoriano no lo percibió así, por lo tanto, su cálculo no se realizó en esos términos, se ponderó las consideraciones políticas o recursos imaginarios.

De acuerdo a los tipos de proyecto financiados, Estados Unidos representó un obstáculo para Ecuador en materia de control antinarcóticos y promoción de democracia. Ecuador no aceptó

⁵⁵ Acta para el Desarrollo Internacional aprobada en 1950 por el Congreso Estadounidense, página 5.

la coordinación exclusiva de entidades estadounidenses o socios de distinta naturaleza que no consientan sus intereses subsidiarios. La ayuda estadounidense estuvo totalmente desligada del ejecutivo y representó un paquete de ayuda que incluyó acciones doctrinarias (Fredy Rivera, ex representante ad honorem del jefe de Estado ecuatoriano, entrevista con el autor, 13 de febrero de 2017). Ecuador rechazó la AOD estadounidense porque otorgó mayor valor a las consideraciones imaginarias u opiniones sobre la Ayuda de las partes que a su aporte material financiero. En su momento Rafael Correa resaltó

Ecuador ya no necesita esa cooperación, esas dádivas, esa escuelita con baterías sanitarias, el subcentro de salud que era una media agua (...) Necesitamos ciencia, tecnología, talento humano, que nos abran los mercados. Tanto hablan de competencia, entonces que quiten los subsidios en su agricultura para competir en igualdad de condiciones (...) Había el programa de fortalecimiento de la democracia, ellos vienen a fortalecer nuestra democracia. Fortalezcan primero su democracia que tiene unos sistemas imperfectos de elecciones en el que ganan los que pierden como pasó entre Bush y Al Gore (...) Para ellos la libertad de expresión es CNN, para mí el mayor atentado a la libertad de expresión es CNN. Para mí la libertad de expresión es que pueda hablar el indígena, el negro, el campesino, no el que tuvo billete para comprarse una imprenta o para ponerse un canal.⁵⁶

La capacidad de agenda de Ecuador, de decisión sobre la Ayuda estadounidense y el margen de maniobra para la atención de su agenda no se conservó ni incrementó, sino que redujo. Al 2015 Ecuador enfrentó un costo financiero frente a Estados Unidos (capítulo 3.1), recurso material para su agenda, y además perdió la posibilidad de tener seguimiento formal (vía convenio) sobre las actividades de USAID en Ecuador. Ecuador opuso su agenda a la de Estados Unidos y no obtuvo un beneficio para su autonomía sino un perjuicio. Ecuador no impuso su agenda de Ayuda sobre la agenda de Estados Unidos y perdió recursos materiales para atenderla.

Ecuador conocía el aporte material de Estados Unidos a su economía financiera. Realizó un cálculo de costos y beneficios, pero éste no ponderaba esos recursos materiales sino imaginarios. Sus intereses subsidiarios: basada en objetivos imaginarios (doctrina, etc.)

⁵⁶ Rafael Correa (ex presidente de Ecuador). *Enlace ciudadano N° 353*. 21 de diciembre de 2013. <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano353/>

configuraron una agenda que se oponía invariablemente a los intereses de la agenda estadounidense.

4.3. Estrategia de oposición y relación de agendas frente a la AOD alemana

En una brecha de nueve meses Ecuador rechazó y aceptó la Ayuda alemana (2014-2015). Anteriormente el gobierno ecuatoriano había ofrecido romper estas relaciones, pero hasta el año 2014 no había sucedido formalmente, cuando se suspendió la Ayuda en todos los sectores. Ecuador percibió recursos ese año, pero Alemania interrumpió la ejecución de proyectos programados que habrían incrementado ese flujo.⁵⁷

La estrategia de autonomía confrontacional o de oposición de agendas (Escudé 2012; Simonoff 2014) busca conservar o incrementar la capacidad del Estado de atender sus intereses. Pondera los recursos imaginarios sobre los materiales y otorga supremacía a sus intereses subsidiarios en relación a los de la contraparte y limita sus opciones estratégicas (Russell y Tokatlian 2009).

Ecuador hizo un cálculo de costos y beneficios para rechazar la ayuda alemana, pero este cálculo no se basó en la consideración de la agenda alemana, tampoco en los recursos materiales entregados por la ayuda alemana, sino que se realizó en base a la proyección de Ecuador sobre la AOD como recurso valorado políticamente que exigía el reconocimiento de autonomía por parte de los estados emisores (Wock 2006 en Russell y Tokatlian 2009). La política de AOD ecuatoriana fue proyectada como una herramienta de oposición a Estados centrales por la auto categorización de Ecuador como un estado dominado históricamente por fuerzas externas que se vinculaban con elites locales (Akira 2015).

No existió percepción de perjuicio material al rechazar la AOD alemana. Se reactivó porque Alemania invitó a Ecuador valorar este aporte en términos financieros y técnicos cuando realizaron el cálculo para la devolución de recursos entregados el último año y no coincidía con los \$7 millones que había anunciado su jefe de Estado. Este cálculo se produjo una vez Angela Merkel invitó a Rafael Correa, jefes de Estados de las partes involucradas, a dialogar

⁵⁷ María Augusta Montalvo, ex asesora del Ministro de Ambiente en asuntos de cooperación internacional (2015) y de la Secretaría técnica de cooperación internacional (2013-2015). Entrevista con el autor, 31 de marzo de 2017. Barbara Hess, Directora Residente de GIZ en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017.

sobre la suspensión, cancelación definitiva y renovación de la cooperación alemana.⁵⁸ Antes de que eso suceda Ecuador no incluía en su estrategia la percepción de riesgo de perder recursos materiales de Alemania, es decir conocía que rechazar la Ayuda representaba una pérdida técnica y financiera pero no consideraba ese escenario como un perjuicio material para el Estado, más bien lo veía como una medida coherente en términos políticos para exigir mayor reconocimiento de autonomía.

En el año 2011 en una reunión realizada en FLACSO, sede Ecuador, sobre asuntos de cooperación internacional, a la que asistieron la gran mayoría de cooperantes presentes en Ecuador, Gabriela Rosero, entonces Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (de Ecuador) expuso que en relación al PIB, Gasto público, presupuesto e inversión del Estado ecuatoriano la cooperación representaba un aporte mínimo, nosotros [ayuda alemana] entendimos por sus expresiones que ya no necesitaban de nuestro trabajo y casi sentimos menospreciado nuestro esfuerzo de varios años; como cooperantes, fue una sorpresa para todos. Durante muchos años en los que trabajé con la cooperación alemana, desde 1992 hasta aproximadamente 2012, jamás un gobernante de Ecuador nos había dicho esto, fue un giro de extender la mano para recibir nuestra ayuda a decirnos que no nos necesitaban y por su actitud lo tomamos casi como una ofensa. (Entrevista a Anónimo 3, ex colaboradora de la cooperación alemana, GIZ, en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017).

Para Alemania, existieron dos preocupaciones en Ecuador (2007-2015): la biodiversidad del país y de la región (América Latina) y el buen gobierno en todos los niveles. “Aunque Alemania considere que un sistema de gobierno funciona correctamente siempre se puede mejorar” (Barbara Hess, representante de la AOD alemana en Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017). Para los actores que intervienen en la ayuda, principalmente el ejecutivo y sus agencias es importante mostrar a la ciudadanía alemana la importancia de la ayuda para reafirmarse como ciudadanos del mundo preocupados por los bienes globales como el ambiente y la paz; mientras que, para el legislativo, actor importante en la aprobación del presupuesto de la ayuda alemana, el buen gobierno es un tema de vital importancia.⁵⁹

⁵⁸ María Augusta Montalvo, ex asesora del Ministro de Ambiente en asuntos de cooperación internacional (2015) y de la Secretaria técnica de cooperación internacional (2013-2015). Entrevista con el autor, 31 de marzo de 2017.

⁵⁹ Barbara Hess, Directora Residente de GIZ en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017.

Alemania valoró en Ecuador recursos materiales e imaginarios. Por un lado, encontró en la biodiversidad de América Latina y Ecuador un recurso global a proteger. También se interesó por la forma de gobierno en el país (recurso imaginario) aunque lo ponderó en menor medida. Ecuador valoró en Alemania su experticia en la gestión técnica de las instituciones públicas responsables de la conservación ambiental y la administración de gobierno para el desarrollo (Montalvo, ex asesora de AOD en material ambiental para el Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017).

Ninguna de las partes involucradas resaltó el sector de Educación como aporte material de Alemania a Ecuador de manera formal (convenios). Los socios ejecutores de la cooperación de Alemania fueron el Ministerio del Ambiente y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2007-2013) (tabla 4.1.). Es decir, de acuerdo con las negociaciones, los sectores de mayor ponderación debieron ser protección ambiental, gobierno y sociedad civil, y las entidades del gobierno central de Ecuador los socios ejecutores de la Ayuda de Alemania. Sin embargo, la realidad contrastó en algunos aspectos. Gobierno y sociedad civil ocupó el cuarto lugar en importancia por flujo de Ayuda en el periodo de estudio, el segundo y tercer lugar lo ocuparon la cooperación de Alemania en educación, no a entidades educativas ecuatorianas sino a entidades educativas alemanas (Fundación Alexander Von Humboldt, Zfa (implementador), DAAD (implementador) y universidades alemanas (beneficiarios). El apoyo alemán en educación consistió en formar a ecuatorianos para que estudien en Alemania o en centros académicos alemanes. La ayuda alemana en ambiente, gobierno y sociedad civil se tradujo para Ecuador en un apoyo directo a dos agencias del gobierno central: Ministerio del Ambiente y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, pero Alemania también ubicó como socios ejecutores a otros actores en esos ámbitos, como organizaciones no gubernamentales ecuatorianas y extranjeras, cuya selección no se acordó con Ecuador (Anónimo 2, funcionaria de la entidad técnica de AOD en Ecuador, en conversación con el autor, junio de 2017; OCDE stats 2017).

El apoyo a ambiente y buen gobierno se entregó a las instituciones ejecutivas de Ecuador, pero el apoyo en materia de educación se entregó a entidades alemanas. A nivel de educación superior la AOD se dio de forma particular a estudiantes ecuatorianos aptos para estudiar en universidades o centros académicos alemanes, cuyos costos de becas y estipendios se registran como donación a Ecuador, y se coordinó a través del servicio de intercambio

académico alemán DAAD. La ayuda sin nivel de especificación se entregó a las escuelas que difunden la cultura alemana en el exterior a través de la agencia gubernamental de escuelas en el exterior ZfA que recibió a estudiante alemanes y locales en Ecuador.

La misión del DAAD va más allá de donaciones y becas... apoya la internacionalización de las universidades alemanas, promueve los estudios alemanes y la lengua alemán fuera de sus fronteras, ayuda a los países en desarrollo a establecer universidades eficaces y asesora a los tomadores de decisión sobre: cultura, educación y políticas de desarrollo (DAAD 2017).

El DAAD recibió apoyo financiero para fortalecer el sistema de educación superior de Alemania a través de la asistencia de ecuatorianos aptos para estudiar en las universidades alemanas y otras actividades. Según su página institucional, es una organización, la más grande a nivel mundial, para el intercambio de estudiantes e investigadores fundada en 1925. Sus miembros son instituciones o universidades alemanas y asociaciones de estudiantes (DAAD 2017).

En el sector de Educación sin nivel de especificación el socio más importante fue la Agencia Central para Escuelas en el Extranjero (ZfA) que participó de casi la totalidad del apoyo técnico y financiero del sector. De acuerdo con su página oficial, la agencia es parte de la Oficina Federal de Administración. La ZfA, por sus siglas en alemán, “apoya a más de 140 escuelas alemanas en el exterior, la mayoría de las cuales son operadas por organizaciones privadas” su objetivo es “contactar con la cultura y la sociedad del país anfitrión, proveer escuelas para niños alemanes en el extranjero, promover la lengua alemán, así como fortalecer el atractivo de Alemania como lugar ideal para la educación superior y los negocios”. Trabaja en más de 90 países, incluido Ecuador (OCDE 2017).

También en el sector de gobierno y sociedad civil Alemania desarrolló actividades con vínculos a colectivos sociales sin la intervención del gobierno ecuatoriano para la selección de los beneficiarios. Son ejemplo de estas actividades 8 proyectos registrados en participación democrática y sociedad civil y derechos humanos en el año 2015 que fueron ejecutados por ONG locales por un monto total de aproximadamente \$420 mil, que se resumen en:

1. Formación de organizaciones vecinales para la participación ciudadana en los procesos de planificación local.

2. Influencia pública en políticas económicas y sociales coherentes en favor de los pobres en Ecuador.
3. Proteger los derechos a la tierra de las comunidades indígenas y campesinas y mejorar la aplicabilidad del derecho a la alimentación en Ecuador.
4. Fortalecimiento de las organizaciones de las comunidades de la Diócesis de Esmeraldas y promover sus capacidades en las áreas de promoción de la democracia y la protección del medio ambiente.
5. Apoyo a la labor consultiva de la organización Acción Ecológica [organización que generó fricción por haberse incluido en los diálogos planificados por el parlamento alemán en su interrumpida visita oficial a Ecuador]⁶⁰ en la protección de los recursos y de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en Ecuador. (Traducido del alemán por el autor)
6. Fortalecimiento de las redes y la presión ejercida por las mujeres y la juventud en la región de Manabí
7. Fortalecimiento de la participación cívica y reivindicación de los derechos de la tierra y protección de los recursos naturales para los pequeños agricultores y pueblos indígenas en Ecuador
8. Mejora de la soberanía alimentaria y el fortalecimiento del derecho a la alimentación en Ecuador (OECD stats 2017)

Además de otros proyectos del sector coordinado a través de organizaciones religiosas alemanas con presencia en Ecuador y la región, por ejemplo, el proyecto “Fortalecimiento de capacidades e intercambio de profesionales entre organizaciones socias del Servicio protestante para el desarrollo, EED por sus siglas en alemán”. Organización religiosa que coordinó acciones de ayuda alemana con distintas organizaciones sociales de Ecuador con la participación del Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), “instancia de consulta [creada en 1973] para agencias externas de cooperación y para organizaciones sociales ecuatorianas (CEP 2017)” es decir organizaciones que trabajaron según categorizaciones imaginarias o doctrinarias.

Este trabajo dogmático o doctrinario de la agenda de AOD bilateral de Alemania en Ecuador que sirvió de argumento para este último cuando criticó el trabajo dogmático de Estados Unidos no tuvo el mismo valor en su decisión de rechazar y reactivar su AOD. Esto muestra

⁶⁰ Anónimo 3, ex colaborador de la cooperación alemana, GIZ, en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017.

que el valor simbólico de ambos países frente a una ruptura histórica de dependencia política doctrinaria fue diferente donde Estados Unidos fue mucho más valorado en estos términos. Así el rechazo de la AOD estadounidense en términos doctrinarios tenía mucho valor mientras que en el caso de Alemania esto no fue determinante.

De los 972 proyectos ejecutados, Alemania concentró sus esfuerzos en 151 que representaron alrededor de 47 temas de importancia. Solamente de este universo de 151 proyectos que concentraron alrededor de \$200 millones en el periodo de estudio se analiza a continuación el tema, los actores involucrados y el nivel de participación del gobierno ecuatoriano a través de la función ejecutiva para coordinar las acciones de ayuda (tabla 4.1.).

Tabla 4.1. Proyectos de mayor volumen de recursos de la AOD no reembolsable de Alemania en Ecuador. 2007-2015. Precios constantes 2015

Proyecto/programa	Nivel de decisión del gobierno ecuatoriano	Monto*
Costos estudiantiles: becas para estudiantes ecuatorianos en centros académicos de Alemania, con el objetivo de internacionalizar el sistema educativo alemán (Objetivos institucionales del DAAD, principal ejecutor) concentró \$32,73 millones.	Bajo: No participa el gobierno ecuatoriano en la determinación de entidades beneficiarias. Es indiferente en términos políticos ante el objetivo de Alemania de internacionalizar sus universidades y fortalecer sus centros académicos a través de la transferencia de recurso humano apto de Ecuador a Alemania.	\$32,73
Gestión sostenible de recursos naturales	Alto: convergen la ayuda alemana y la función ejecutiva ecuatoriana a través del ministerio del ambiente, que recibe apoyo técnico y financiero. Es un recurso material valorado por Ecuador.	\$31,83
Programa de modernización y descentralización del Estado	Alto: en colaboración con Senplades, entidad de la función ejecutiva ecuatoriana encargada de la planificación y desarrollo del país que recibe apoyo técnico y financiero	\$13,96
Programa para áreas protegidas	Alto: coordinación del Ministerio ecuatoriano del ramo, recibe apoyo técnico y financiero.	\$11,63
Gastos para profesores en servicio exterior, Agencia Central para Escuelas en el exterior ZfA	Bajo: la Zfa determina sus gastos operativos, el apoyo financiero a profesores alemanes en el exterior para investigaciones u otras actividades logísticas administrativas de la entidad alemana para su funcionamiento en Ecuador	\$11,63

Proyecto/programa	Nivel de decisión del gobierno ecuatoriano	Monto*
Cancelación de deuda	N/a. (no se detalla información sobre su ejecución)	9,92
Programa de conservación forestal (Socio Bosque) y REDD	Alto: Ecuador coordina la ejecución de los recursos a través del Ministerio del ramo.	\$8,78
Gestión de Cuencas hidrográficas en Tungurahua	Bajo: La función ejecutiva no participó de la coordinación de las acciones. El socio del proyecto fue el Gobierno Autónomo Descentralizado de Tungurahua (gobierno no central de Ecuador) pero representó un aporte material para el Estado ecuatoriano.	\$8,58
Otros (38):	N/a. Otros proyectos con ejes temáticos de fortalecimiento de establecimientos alemanes de educación y protección ambiental. En el primer eje no participa el Estado ecuatoriano en la coordinación de acciones.	\$71,42
Otros (821)	N/a. Proyectos que encuentran como socios a actores de distinta naturaleza, el gobierno ecuatoriano no interfiere en la determinación de los beneficiarios.	\$40,96
Total (972)	n/a	\$250,01

Fuente: OCDE stats 2017. *Monto total del periodo 2007-2015 en millones usd.

De los tres ejes más importantes de la AOD alemana, Ecuador solo participó en dos: ambiente y gobierno. Estos ejes representaron un aporte material de al menos \$66 millones en el periodo 2007-2015 donde Ecuador tuvo capacidad de decisión alta sobre los programas, proyectos y beneficiarios y pudo atender en mayor nivel sus intereses. De haber mantenido su estrategia de autonomía confrontacional Ecuador habría registrado un costo de autonomía, en cuanto a la pérdida de capacidad de decisión formal sobre el flujo de Ayuda alemana, en promedio, de \$7 millones anuales (tabla 4.1).

Ecuador tuvo una transición de una estrategia de autonomía confrontacional a relacional. Su capital de autonomía estuvo en riesgo porque no hubo percepción de riesgo material en su estrategia de autonomía confrontacional basada principalmente en la retórica (Russell y Tokatlian 2009). Esto sucede porque existió una ponderación de recursos imaginarios sobre recursos materiales de la AOD. En este escenario Ecuador otorgó valor, sobre cualquier otro, al difusor material del recurso imaginario de la AOD: integrantes, aliados, o entidad representante de los estados involucrados, que entregan el recurso material (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003; Lancaster 1999a, 1999b, 2006).

En la estrategia confrontacional, que explica la postura ecuatoriana inicial frente a la Ayuda alemana (2013-2014), si el difusor material no es seleccionado por el estado disminuye la percepción de riesgo de perjuicio material y aumenta la posibilidad de rechazarla (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003). Este escenario presenta variables según se relacione la ponderación del difusor material y el riesgo de perjuicio material. Si el Estado receptor o emisor percibe menor capacidad de selección del difusor material pero mayor riesgo de perjuicio material para su Estado entonces incrementa el nivel de aceptación de la Ayuda o agenda de la contraparte (relación de agenda). En este caso Ecuador materializó el primer escenario de oposición de agenda y Alemania el segundo escenario (relación de agenda), que motivó a Ecuador seguir la misma estrategia. En este último escenario ambas partes percibieron riesgo de perjuicio material: Ecuador valoró la pérdida material de suspender definitivamente la Ayuda alemana por la dependencia técnica y financiera en materia ambiental que se había generado hasta el momento, y Alemania por la infraestructura establecida en Ecuador desde 1992: percibió como opción más perjudicial en términos materiales retirar su cooperación del país que bajar el presupuesto y esperar una nueva agenda de la contraparte (nuevo jefe de Estado, etc.). Esto muestra que no existe un estado de completo desacuerdo o concordancia entre la agenda de un estado con mayor poder y uno que busca autonomía (Russell y Tokatlian 2009).

En la relación de agendas de AOD de Ecuador y Alemania hubo un cálculo de recursos materiales e imaginarios. Ecuador dio mayor ponderación a los imaginarios hasta percibir el riesgo de perjuicio material de rechazar la AOD alemana. Alemania ponderó los recursos materiales sobre los imaginarios, GIZ, agencia de ayuda alemana, intercedió frente al Ministerio del ramo, alemán, para mitigar la ponderación de recursos imaginarios en la

estrategia de Alemania y dar mayor valor a la inversión institucional realizada por la Ayuda alemana. Ese ejercicio permitió producir un diálogo y relacionar las agendas. La agenda ecuatoriana paso de fija a flexible una vez percibió el perjuicio material de su decisión. La estrategia relacional ecuatoriana valoró el aporte material alemán a sus políticas ambientales de conservación y reforestación lideradas por el Ministerio de Ambiente de Ecuador y esa valoración de recursos materiales sobre imaginarios permitió mitigar los costos ecuatorianos y reactivar la relación con Alemania.

Conclusiones preliminares

Los hallazgos, en este capítulo, se analizaron en dos niveles. Primero, en términos de autonomía confrontacional. Ecuador después de sus decisiones de rechazo no logró imponer su agenda de intereses en materia de AOD sobre la agenda de los emisores. Segundo, en relación a la autonomía relacional. Ecuador consiguió establecer un diálogo con Alemania y no con Estados Unidos. Alemania tuvo interés en reducir los costos de su salida y dialogar con Ecuador para permanecer en el país (anexo 4). Juntos observaron los problemas percibidos y construyeron una agenda conjunta de AOD que se ajustó a los intereses de ambas partes.

La evidencia muestra que la transición de una agenda confrontacional a relacional permitió a Ecuador mitigar el costo de su rechazo de la AOD no reembolsable y aceptar una nueva oferta alemana. La estrategia de política exterior de Ecuador, en este trabajo, se explica desde el marco teórico de la autonomía. Ecuador proyectó oponer su agenda a la de los emisores de AOD, en lugar de relacionarlas. El Estado ecuatoriano (2007-2014) tuvo una estrategia de política exterior confrontacional, opuso sus intereses a los de la ayuda estadounidense y alemana mientras no percibió riesgo de perjuicio material y rechazó sus ofertas. En 2015, Ecuador percibió un riesgo de perjuicio material para su Estado, cambió su estrategia y entonces relacionó sus intereses con los intereses de Alemania.

En el caso de Ecuador, ejecutar la capacidad de autonomía fue una decisión que se concentró en el poder ejecutivo (anexo 4). En el periodo de estudio, su uso se realizó de manera indiscriminada al considerar la AOD un flujo político de riesgo imaginario para el gobierno vigente. Ecuador solicitó renegociar los destinos de la AOD de EE.UU. y Alemania, para ejecutar su capacidad de autonomía frente a la selección de beneficiarios. Confrontó

políticamente a ambos actores, y también buscó consolidar su gobierno a través de los flujos de AOD. Estas tres premisas muestran el uso de autonomía en el periodo de estudio (anexo 4) (Bologna 2000, 2008; Escudé 1992, 2012).

Sin embargo, el nivel de confrontación hacia Estados Unidos fue mayor. Alemania concedió mayor margen de maniobra a Ecuador en cuanto a la capacidad de decisión de Ecuador sobre la selección de beneficiarios de AOD, a través del apoyo a su Ministerio de Ambiente y a su Secretaría de Planificación Nacional (MAE; Senplades, respectivamente). Aunque en ambos casos Ecuador exigió una nueva agenda de trabajo para consolidar su régimen a través de la AOD de EE.UU. y Alemania y confrontó públicamente a ambos actores (tabla 4.2).

Tabla 4.2. Ejercicio de autonomía del gobierno ecuatoriano en la Ayuda estadounidense y alemana, 2007-2015

Autonomía de Ecuador frente a la AOD	Estados Unidos	Alemania
i) capacidad de decisión del ejecutivo sobre la selección de beneficiarios del flujo de AOD (interés subsidiario; oposición de agendas)	<p>Ecuador no renovó el acuerdo que permitía a Estados Unidos mantener presencia militar en la base de Manta. Allí se destinaban recursos de AOD para las operaciones del Comando Sur de Estados Unidos en materia de control antinarcóticos bajo la categoría OCDE “Otra infraestructura social”.</p> <p>Ecuador comunicó en el año 2013 a USAID que no podría realizar actividades de AOD en el país a menos que se negocie un nuevo acuerdo con el gobierno (anexo 1)</p>	<p>El gobierno ecuatoriano trabajaba con recursos de AOD de Alemania en materia de planificación y ambiente a través de sus brazos ejecutivos: MAE y Senplades. Por tanto, no necesitó forzar a Alemania para recibir recursos que permitan implementar sus programas. Es más Alemania suspendió sus actividades de apoyo a Gobiernos Autónomos Descentralizados por pedido del ejecutivo ecuatoriano</p>
ii) capacidad del flujo de AOD para consolidar el régimen vigente (interés subsidiario y oposición de agenda)	<p>Estados Unidos no negocia su agenda de AOD en Ecuador. Por lo que el ejecutivo no decide sobre la selección de beneficiarios ni tampoco puede</p>	<p>Ecuador exigió a Alemania renegociar su agenda para sustituir el eje de buen gobierno por actividades que apoyen su agenda. Alemania accedió</p>

	usar este flujo financiero para apoyar actividades del gobierno central que permitan consolidar su régimen	(estrategia de relación de agenda de Alemania)
iii) confrontación política del ejecutivo hacia los donantes	El presidente Rafael Correa confrontó a USAID y rechazó la AOD de Estados Unidos de manera pública. Estados Unidos decidió retirar su agencia a pesar del perjuicio material que le significaba, Estados Unidos también emprendió una estrategia de agenda fija o de oposición de agendas frente a Ecuador.	Ecuador sorprendió a Alemania con sus declaraciones sobre el rechazo de su ayuda en materia ambiental y la posible devolución de los valores no reembolsables entregados en ese sector, Alemania evitó confrontar abiertamente con Ecuador (estrategia de relación de agenda emprendida por Alemania)

Fuente: Entrevistas realizadas por el autor, 2017. Anexo 4.

La capacidad de agenda de Ecuador, de decisión sobre la AOD estadounidense y el margen de maniobra para la atención de su agenda no se conservó ni incrementó, sino que redujo. Ecuador conocía el aporte material de Estados Unidos a su economía financiera. Realizó un cálculo de costos y beneficios, pero éste no ponderaba esos recursos materiales sino imaginarios.

Ecuador se auto categorizó como Estado periférico en su agenda y su oposición se producía frente a los Estados centrales: Estados Unidos y Alemania. Aunque conocía el aporte material de la AOD estadounidense no percibió en su decisión de rechazarla un perjuicio material para su estado. Este riesgo no percibido permitió a Ecuador rechazar ambas agendas de AOD. En cuanto percibió dicho riesgo cambio de postura frente a Alemania.

En la relación de agendas de AOD entre Ecuador y Alemania hubo un cálculo de recursos materiales e imaginarios. Ecuador dio mayor ponderación a los imaginarios hasta percibir el riesgo de perjuicio material de rechazarla. Alemania ponderó los recursos materiales sobre los imaginarios. Ese ejercicio permitió producir un diálogo y relacionar las agendas. La agenda ecuatoriana pasó de fija a flexible una vez percibió el perjuicio material de su decisión. Las decisiones confrontacional y relacional fueron calculadas, pero fue esta última la que permitió mitigar los costos de autonomía para el gobierno ecuatoriano.

Sobre las estrategias de política exterior autónoma confrontacional y relacional, en el caso de Ecuador (2007-2015) se validó la hipótesis de que la autonomía, como capital imaginario, es inversamente proporcional a la autonomía confrontacional y directamente proporcional a la relacional. Por tanto, la capacidad del estado para atender su agenda propia aumenta cuando existe una estrategia de autonomía relacional.

Conclusiones finales

Después del fin de la Guerra fría de finales del siglo XX, el debate académico sobre el poder de Estados Unidos giró sobre sus opciones estratégicas para garantizar la paz y seguridad global. Se produjo una discusión académica sobre su rol en el sistema internacional que se puede resumir en tres puntos: 1) La unipolaridad del sistema internacional, que ubica a Estados Unidos como poder hegemónico. 2) El papel de los organismos internacionales para garantizar la paz y seguridad global. 3) Las opciones estratégicas para los demás países frente al poder de los Estados Unidos (Russell y Tokatlian 2009).

El foco de investigación por la unipolaridad del sistema internacional y el rol protagónico de los Estados Unidos desde las relaciones internacionales, la política exterior y la economía política internacional se centró en los estados más poderosos. Se ha discutido en menor medida sobre las opciones estratégicas para los estados más débiles como Ecuador (Bonilla 2002; Rivera 2012; Russell y Tokatlian 2009).

Esta investigación mostró las discusiones desde los enfoques teóricos mencionados para explicar las limitaciones y oportunidades de la estrategia de política exterior autónoma que llevó adelante Ecuador, durante la administración de Correa, en sus decisiones sobre la AOD de Estados Unidos y Alemania en relación a 1) su interés de modificar el orden internacional, 2) su política contrahegemónica y ampliación de su autonomía nacional 3) las coincidencias multilaterales de su posición política frente a Estados Unidos y otros estados poderosos.

Estados Unidos se tomó en cuenta en el estudio de caso ecuatoriano por ser el poder hegemónico, protagonista de los aportes teóricos en materia de búsqueda de autonomía, orden internacional e influencia en medidas multilaterales que involucraron a estados latinoamericanos antes, durante y después de la guerra fría (Escudé 1992; Simonoff 2014). También por haber sido el actor determinante en las consideraciones de prácticas clientelares del Ecuador hacia el exterior de las que se sirvió la política de AOD de Correa para marcar una simbólica ruptura histórica (Hey 2003). Alemania por haber jugado un rol protagónico en las preocupaciones de paz y seguridad que las relaciones internacionales han estudiado en sus diferentes debates. Y actualmente por su poder económico, militar y político que, aunque no se equipara a la relación entre Ecuador y Estados Unidos representa un polo de poder en Europa de interés global y ecuatoriano por su aporte a la administración de Correa.

La AOD motivó discusiones teóricas desde su origen sobre su uso, motivaciones y fines (Maurits 2011; Moyo 2010). En Ecuador la visión sobre esta herramienta minimizó las discusiones planteadas desde los enfoques de economía política internacional, política exterior o los debates de autonomía. Fue considerado como un tema político de poca relevancia para la economía ecuatoriana. En este sentido, en el caso estudiado la AOD mostró ser un recurso que se valoró en términos políticos.

La pregunta principal que abordó la investigación, ¿Por qué Ecuador mantuvo la AOD de Alemania y rechazó la de Estados Unidos? Fue respondida según tres preguntas subsidiarias. Primero, ¿De qué manera Ecuador calculó su decisión de rechazar la AOD? Es decir, qué elementos financieros o políticos primaron en la decisión del presidente Correa. Posteriormente, ¿Cuáles fueron los costos de rechazar la AOD para Ecuador? y por último ¿De qué forma la política exterior autónoma llevada adelante por el mencionado gobierno incidió en estas decisiones? La decisión del gobierno ecuatoriano de rechazar AOD valoró en mayor medida las consideraciones políticas nacionales. Su estrategia de autonomía confrontacional aumentó los costos en la capacidad de negociación, maniobra o acción ecuatoriana para resolver sus asuntos internos al considerar que disminuyó el control formal del estado sobre la AOD estadounidense. Las actividades acordadas entre ambos gobiernos se dieron con menor relevancia política y fuera del convenio que terminó por la decisión ecuatoriana de no renovarlo. En el caso alemán se puso en tensión una relación que había representado apoyo político y técnico para la administración de Correa lo que acentuó la percepción de que un estado en desarrollo suele mostrar características de gobierno inestables que justifica el control político del emisor sobre los recursos de la AOD. Ecuador mostró una agenda fija frente a ambos países y esto dio como resultado una ruptura de relaciones frente a la rigidez de la agenda estadounidense y una mayor relación de intereses con Alemania debido a la flexibilidad de la agenda del emisor y al menor valor político que encontró Ecuador en su posible ruptura. La decisión de rechazar la AOD por parte de Ecuador, en ambos casos, ponderó consideraciones políticas sobre el valor financiero de esta herramienta. En términos de Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen (2003) se validó que a mayor fortalecimiento del gobierno de turno mayor tendencia a rechazar de forma arbitraria la AOD por considerarla instrumento de dominación o dependencia. Esta tendencia se acentúa cuando el emisor no cede control político de los recursos al gobierno receptor. El receptor muestra mayor flexibilidad cuando la AOD contribuye al fortalecimiento del gobierno de turno.

En consideración de los elementos que explican la decisión ecuatoriana de rechazar ambas agendas de AOD y luego reactivarla con Alemania. Se analizaron las consideraciones políticas y financieras. Las primeras mostraron que la política exterior ecuatoriana (antes de la administración de Correa) había sido considerada como clientelar frente a las preferencias hegemónicas de Estados Unidos a través de intervenciones bilaterales en asuntos internos, relacionados con seguridad, comercio y forma de gobierno, e intervenciones multilaterales a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que modificaron la política fiscal ecuatoriana (Hey 2003). Por lo que una agenda de oposición frente a la AOD marcó una ruptura simbólica de mucho valor histórico y significó un rédito político y social para la administración de Correa frente a las demandas nacionales y regionales, de carácter sociológico y político, sobre medidas mercadointernistas y nacionalistas que contrarresten la unilateralidad de los Estados Unidos y su imposición dogmática sobre asuntos de seguridad y democracia en Ecuador y América Latina (Akira 2015; Rivera 2012; Simonoff 2014). Tal visión histórica de dominación había sido nutrida por las discusiones de carácter estructuralista y neomarxista sobre el orden internacional y su consecuencia desfavorable para países de menor poder relativo en favor de estados poderosos, principalmente materializados a través de la teoría de la dependencia y los sistemas mundo que explicaron las situaciones de desventaja al interior de los estados latinoamericanos y en relación con el sistema internacional (Prebisch 1954; Wallerstein 1979).

Las consideraciones financieras que se analizaron para explicar la decisión ecuatoriana evidenciaron pérdidas que fueron minimizadas por el contexto macro económico favorable por el alto precio de las materias primas y el valor que se les otorgó a los recursos imaginarios de la administración de Correa. Los recursos financieros de Estados Unidos tenían menor relación con el ejecutivo en comparación con el apoyo alemán que aportó de manera directa a las políticas de administración de gobierno y ambiente del Ecuador. El Presupuesto General del Estado ecuatoriano, indicador fiscal de su gobierno, incrementó de 2007 a 2015 y en el total de esos años sumó alrededor de \$197 374 millones USD. Los aportes de AOD no reembolsable de Estados Unidos y Alemania significaron en el mismo periodo \$338 y \$253 millones USD respectivamente (OECD stats 2017). Este presupuesto abultado de Ecuador se dio por un incremento en el precio del petróleo que en el 2013 alcanzó cifras récord de precio por barril cercanos a \$100 (EP Petroecuador 2016). De esta manera la política de AOD de

Ecuador no generó mayor margen de acción para modificar el orden internacional o fortalecer su política exterior autónoma. Fue el entorno favorable económico que incrementó la capacidad de ejercer autonomía por parte de Ecuador pero su uso no amplió sus opciones estratégicas sino que se tradujeron en medidas arbitrarias frente a la AOD de Estados Unidos y Alemania que minimizaron las discusiones sobre el valor de la AOD y los intereses regionales involucrados en las agendas de las partes involucradas como la lucha contra el narcotráfico, la corrupción, la estabilidad democrática, la conservación ambiental y otros problemas de carácter transfronterizo (Russell y Tokatlian 2009).

La investigación analizó los costos financieros que enfrentó Ecuador tras rechazar la AOD, los flujos no reembolsables mostraron un comportamiento en el periodo 2007-2015, de menor volatilidad que los flujos privados como la inversión de cartera, créditos a la exportación y la inversión extranjera directa, aunque no mostraron causalidad entre unos y otros. En relación a los flujos financieros de Estados Unidos y Alemania, se evidenció un deterioro de la relación sustantiva en el primer caso en contraste con el segundo caso. Estados Unidos redujo su flujo financiero privado y no reembolsable hacia Ecuador de 20% a 5% en relación al flujo total recibido por Ecuador. Alemania conservó su participación en ambos aspectos de un orden de 10%. Tal estabilidad del aporte alemán se produjo por la flexibilidad de Alemania y Ecuador. El primero defendió su interés de mantener su presencia en Ecuador a pesar del rechazo público del receptor frente a su aporte en ambiente. Ecuador se retractó después de haber ofrecido devolver los recursos entregados en materia ambiental. El gobierno ecuatoriano aceptó negociar con Alemania nuevamente los términos de la cooperación ambiental y declinar su rechazo unilateral y público.

En relación a la AOD no reembolsable redujo de \$56 a \$17 millones en el caso de Estados Unidos y aumentó en el caso de Alemania de \$19 a \$24 millones del 2007 al 2015. La AOD ambiental alemana que Ecuador ofreció devolver redujo a la mitad del año 2014 al 2015 de \$16 a \$8 millones. Alemania suspendió su aporte en cooperación ambiental, suspendió varias de sus actividades de AOD no reembolsable en general, prefirió reducir el perfil político del aporte alemán y esperar una nueva administración para reconsiderar un incremento en la AOD (Barbara Hess, representante de la AOD alemana en Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017). Los costos financieros medibles para Ecuador fueron sustantivos en relación

a Estados Unidos. El rechazo y la confrontación del gobierno de Correa deterioró las relaciones bilaterales de AOD no reembolsable entre Ecuador y ambos emisores.

La incidencia de la política exterior autónoma aportó también a la explicación del caso. Este marco teórico se desarrolló como una crítica frente a los aportes teóricos anteriores que explicaban la relación de los países de América Latina con Estados Unidos después de la guerra fría que reflejaban una relación de dominación y reducían las opciones estratégicas en política exterior a dos situaciones: oposición frente a los intereses subsidiarios hegemónicos o seguimiento y alienación a sus preferencias (Simonoff 2014). La política exterior autónoma tomó en consideración las discusiones teóricas sobre las fuerzas transnacionales que conectan intereses locales con foráneos, pero lo consideraron como una variable para generar oportunidades de desarrollar un proyecto de autonomía regional. Aprovechar las coincidencias de estas preferencias para fortalecer mecanismos transnacionales que permitan atender preocupaciones sobre seguridad y democracia tanto del hegemón como de los países latinoamericanos, lo que provocaría de forma progresiva mayor autosuficiencia de los estados más débiles frente a los estados más fuertes. A las estrategias basadas en una visión dicotómica de las relaciones internacionales y situaciones de desventaja estructurales se le denominó como autonomía confrontacional (Jaguaribe 1970, 1979; Puig 1984) y a los que ampliaron esta visión estratégica que alberga más opciones de carácter nacional y regional sin detenerse en las diferencias ideológicas con el hegemón se le denominó en esta investigación enfoque relacional (Colacrai 2006; Russell y Tokatlian 2001). Aunque en el marco teórico se dividieron en dos grupos, la investigación mostró que todos los aportes sobre la autonomía en la región muestran grados de confrontación y relación porque no pueden haber estados absolutos de oposición o relación en las agendas de política exterior (Russell y Tokatlian 2001, 2009).

La gradualidad estratégica de los proyectos de autonomía confrontacional y relacional se valoró en el caso ecuatoriano según la agenda entre las partes, los intereses ecuatorianos sobre la AOD, su valorización de recursos materiales e imaginarios, y su grado de percepción de juicio material frente al rechazo de los aportes no reembolsable de Estados Unidos y Alemania. Ecuador fijó una agenda de oposición frente a la AOD de ambos emisores con la intención de rechazar la verticalidad de poder de Estados Unidos y Alemania sobre la definición de políticas ecuatorianas. Ecuador comparó dogmáticamente sus intereses

subsidiarios en las áreas donde desarrollaron actividades de interés político para su administración: seguridad y democracia en el primer caso, ambiente y buen gobierno en el segundo. Hubo actividades que Ecuador no consideró, como el apoyo a la internacionalización de la educación superior alemana porque no representó para la administración de Correa un valor simbólico de ruptura histórica de una relación de dependencia o dominio, aunque las discusiones teóricas sobre autonomía si toman en cuenta el rol del conocimiento en esta dinámica (Ayoob 2002 en Rivera 2012). Lo que muestra que la atención de Ecuador no se encontraba en los intercambios académicos u otros programas no vinculados con asuntos internos de interés dogmático para Ecuador como su visión sobre la seguridad, la forma de gobierno, la formación política de líderes jóvenes en territorio ecuatoriano. Es decir, hubo una limitación estratégica de carácter nacionalista muy presente en los proyectos de autonomía de carácter confrontacional (Simonoff 2014). Ecuador, valoró recursos imaginarios sobre materiales, no percibió el perjuicio material de rechazar la AOD por el poco valor financiero que le otorgó, comparó constantemente los intereses subsidiarios de la contraparte con los propios de manera rígida y percibió su relación política como una encrucijada entre el clientelismo o la oposición como en administraciones anteriores (Hey 1992, 2003). Por lo que se validó la hipótesis de que la autonomía confrontacional reduce el capital de maniobra o margen de acción del estado más débil o receptor de AOD.

Las hipótesis sobre las estrategias de política exterior autónoma se basaron en la valorización política y financiera de la AOD. Esto incluye intrínsecamente una relación entre las consideraciones políticas del estado receptor sobre su emisor y el diseño de estrategias de política exterior autónoma que provoca esta relación en materia de AOD. Es decir, una visión holística que integra las discusiones de política exterior sobre la búsqueda de autonomía de un estado débil o menos fuerte, la discusión sobre las motivaciones, uso y objetivos de la AOD que aborda la economía política internacional y en menor medida las relaciones históricas entre las partes. Este andamiaje conceptual permitió explicar una decisión política en materia de AOD y valorar su alcance estratégico en política exterior.

El supuesto teórico de asimetría de poder que originó una corriente teórica en América Latina desde los años cincuenta que se interpretó anteriormente en las opciones de política exterior de la mayoría de países de la región como una relación de dominación frente a los Estados Unidos y políticas exteriores clientelares de estados latinoamericanos a excepción de Cuba,

fue un argumento central en la relación histórica que aportó a la estrategia de AOD de Ecuador frente a Estados Unidos y Alemania (Russell y Tokatlian 2009; Simonoff 2014).

Ecuador rechazó la ayuda alemana por consideraciones políticas de exigencia de mayor autonomía por parte del emisor. Mayor control político, pero esto ya se le había concedido en anteriores negociaciones por lo que se retractó y volvió a aceptarla. Se tomaron en cuenta valores políticos. Los costos financieros perdieron importancia frente a la valorización imaginaria de Ecuador sobre las agendas de AOD. La política exterior autónoma fue confrontacional. Redujo las opciones estratégicas de Ecuador y resaltó su arbitrariedad frente a problemas de interés regional y global. El caso alemán mostró una dinámica, no ahondada en esta investigación, entre el hegemón y el caso del estado poderoso que pudo haber significado un aliado en el interés ecuatoriano de modificar el orden internacional de unipolar a multipolar.

Los intereses de la agenda fueron más contradictorios entre Estados Unidos y Ecuador, pero no en el caso de Alemania. En ambos hubo diferencias dogmáticas, pero fueron consideradas en mayor medida en el caso estadounidense. Esto mostró el valor simbólico para Ecuador de generar una ruptura unilateral de la AOD formal de los Estados Unidos para encontrar eco en los mensajes y llamamientos contra hegemónicos en espacios nacionales y regionales.

Ecuador rechazó la ayuda estadounidense por su valor simbólico motivado por las consideraciones políticas contra hegemónicas. Ecuador rechazó la ayuda alemana por consideraciones políticas de exigencia de mayor autonomía por parte del emisor. Desde la política exterior autónoma esto muestra dos dinámicas que contrastaron frente a un país y otro a pesar de la generalización de una estrategia de AOD de oposición o confrontacional.

Al rechazar la AOD de Estados Unidos, Ecuador:

1. Aportó a la crítica sobre la eficiencia de la Ayuda y los costos administrativos que se producen por la desconfianza de los estados emisores en la estructura orgánica del estado y su transparencia para ejecutar esas iniciativas que podrían reducirse al permitir mayor control al estado receptor sobre los programas, formas y beneficiarios de la AOD (Meier y Seers 1984).

2. Contribuyó a su discurso sobre la lucha contra el poder hegemónico (Hey 1992).
3. Encontró coincidencias ideológicas con países con los que compartió bloques regionales como Venezuela y Bolivia (Akira 2015).
4. Fue coherente en cuanto a su política proyectada al exterior de autosuficiencia para atender su agenda interna de seguridad y democracia (Rivera 2012).

Al rechazar la AOD de Alemania, Ecuador:

1. Contribuyó en menor medida a la crítica sobre los costos administrativos de la AOD porque Alemania trabajó desde 2007 con la coordinación de la administración de Correa a quien cedió poder de decisión sobre los programas que coordinaron en el área ambiental el Ministerio de Ambiente de Ecuador y en el área de gobernabilidad a través de la ejecución de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo también de Ecuador (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003).
2. No representó un aporte al discurso de la lucha contra el poder hegemónico. Es más, podría ser visto como una contradicción a su política exterior de apoyo a un sistema multipolar en cuanto a la distribución de poder en el sistema internacional, considerando que Alemania es visto como un actor importante en la economía de la Unión Europea y el mundo, mantiene una política económica que se sirve de la influencia de Estados Unidos en el sistema mundial pero que contradice las preferencias de política económica mundial de este último. Su superávit comercial en 2015 fue de 8% de su producto interno bruto, el más alto a nivel global. Exportó 300 mil millones de dólares más de lo que importó. Superior al de China que alcanzó 200 mil millones dólares.⁶¹
3. El eco en los bloques regionales fue mínimo porque Alemania no representó para los países con los que coincidía ideológicamente un objetivo político en materia de AOD como si lo fue Estados Unidos (Akira 2015). La región acusó a Estados Unidos de intervenir en asuntos políticos de la región a través de su AOD en formar líderes con visiones compatibles y clientelares en relación al hegemón (Hey 1992). Al respecto Alemania representó la formación de líderes con visiones de desarrollo diferente a la del hegemón (Barbara Hess, representante de la AOD alemana en Ecuador, en conversación con el autor, marzo de 2017).

⁶¹ Miguel Otero “El poder de EE UU y el superávit comercial alemán”. *Esglobal*. 25 de julio de 2017. <https://www.esglobal.org/poder-ee-uu-superavit-comercial-aleman/>

4. Aportó a la coherencia del discurso de la administración de Correa de contar con autosuficiencia para la gestión de temas internos como la conservación del ambiente. Yasuní ITT fue un proyecto político emblemático que Correa proyectó hacia el exterior y Alemania lo apoyó hasta antes de los momentos de hostilidad que mostró Ecuador. Esta proyección hacia el exterior surgía de un discurso que contaba con el apoyo de grupos sociales desde la promoción de la candidatura de Correa en 2006 que se cristalizaron en los derechos a la naturaleza que se concedieron en la Constitución de la República 2008.

Rechazar la AOD de Estados Unidos tenía mayor valor imaginario que en el caso de Alemania. Estados Unidos históricamente fue visto como un actor de dominación, las relaciones asimétricas de poder con Ecuador fueron promocionadas en una dicotomía política de estar a favor o en contra de los Estados Unidos que influyó en la política exterior de varios países de América Latina que estuvieron, hasta la década de los años 90, a favor de Estados Unidos (Russell y Tokatlian 2009). Correa llevó esta relación histórica hacia el extremo de la oposición. Rechazar la AOD de Alemania incluso representó una contradicción frente a los intereses en común de Ecuador y Alemania sobre la conservación ambiental.

Desde las discusiones de la economía política internacional, sobre el uso, motivaciones y objetivos de la AOD, se validó en el caso de estudio ecuatoriano frente a las agendas de Estados Unidos y Alemania que los estados reciben AOD por los siguientes factores:

1. Es una alternativa frente a flujos de capital privado como la inversión en cartera y la inversión extranjera directa. Es decir, los Estados, suelen recibirla porque les resulta difícil atraer inversión en grandes cantidades y en términos razonables (Myrdal en Meier y Seers 1984). En cuanto mejoran sus condiciones macroeconómicas disminuye su importancia en términos financieros, e incrementa el valor de las consideraciones políticas, tanto para el emisor como para el receptor (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003).
2. Es una alternativa económica frente al desbalance de la cuenta corriente de países pobres que enfrenta muchas dificultades en incrementar sus exportaciones. Ecuador minimizó este recurso económico en cuanto sus exportaciones petroleras significaron mayor aporte para su presupuesto general o política fiscal.

3. Sirve de instrumento para incrementar capital político y social de las élites gubernamentales en el poder. Los gobernantes de estados receptores buscan fortalecer su posición a través de estos recursos, de allí que para estos fines la ayuda preferida es la no reembolsable y la ayuda concesional (créditos blandos) no condicionada. Cuando se trata de ayuda vía proyectos éstos prefieren tener poder de decisión para hacer partícipes de los proyectos a grupos de apoyo político que les permita consolidarse.

En consecuencia, Ecuador mostró que desde este mismo enfoque teórico los estados rechazan AOD por los siguientes factores:

1. El régimen o administración política se fortalece. A mayor fortalecimiento del régimen mayor tendencia a rechazarla por el riesgo de generar niveles mayores de dependencia frente a los estados poderosos. La AOD frente a una administración política fortalecida políticamente recibe argumentos anticoloniales, como sucedió con las colonias del Reino Unido que rechazaron su ayuda porque podía generar mayor dependencia colonial y otros casos que se presentaron desde el origen de la Ayuda en los siglos XIX y XX (Moyo 2010).
2. Tendencia a preferir la AOD multilateral donde cumpla con al menos dos requisitos 1) no esté vinculada de manera arbitraria y vertical a intereses específicos de seguridad nacional, políticos o comerciales (de los estados emisores) como sí sucede de manera frecuente con la AOD bilateral. 2) Donde el estado receptor tenga mayor oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre sus fines al contar con membresía en la institución u organismo multilateral (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003). Estos dos aspectos no se ahondaron en la investigación, pero se encontró que a medida que se deterioró la relación bilateral de AOD con Estados Unidos y Alemania incrementó la importancia de los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo y las Instituciones Europeas para el financiamiento no reembolsable y concesional de Ecuador (OECD 2012, 2017).
3. Existen grupos de presión que abogan por la reducción y eliminación de la ayuda por considerarla una forma de dominación, en términos políticos. En términos económicos esta tendencia enfrenta a grupos políticos neoclásicos o de derecha y los más cercanos a la teoría de la dependencia o de izquierda. Ambos grupos defienden o rechazan según las condiciones que presente la ayuda. Los neoclásicos atribuyen la importancia del envío de

flujos de dinero para erradicar la pobreza mientras que los de la teoría de la dependencia abogan por cambios en las condiciones estructurales de la economía internacional (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen 2003). Ambas discusiones estuvieron presentes en la confrontación de Ecuador frente a la AOD de Estados Unidos y Alemania y desencadenó un deterioro de sus relaciones que se dieron por consideraciones políticas ecuatorianas relacionadas con ideas mercado internista, nacionalista y la retórica (Russell y Tokatlian 2009; Simonoff 2014).

Explicar este caso de estudio desde la política exterior autónoma y las discusiones sobre el uso, motivaciones y objetivos de la AOD desde la economía política internacional requirió un ejercicio interpretativo de mucha dificultad frente a la tradición latinoamericana y ecuatoriana que resume sus relaciones frente a estados poderosos como relaciones de dominación (Hey 2003; Simonoff 2014). El sentimiento cultural y sociológico por un cambio del orden internacional que permita generar mayores oportunidades y mecanismos que solventen preocupaciones que superan la capacidad del estado ecuatoriano sobre la seguridad, la estabilidad política y la conservación del ambiente tiene una línea muy delgada que separa las acciones concretas y la retórica. En consecuencia, este trabajo buscó aportar una visión estratégica de la AOD que conjugue las discusiones producidas en Ecuador, América Latina y otras zonas del mundo preocupadas por estas fuerzas transnacionales que producen estragos a nivel global y que buscan ser atendidas a través de las acciones de ayuda internacional para el desarrollo, el ambiente, la seguridad, la democracia, etc.

Las motivaciones de la AOD muestran en un pequeño universo de la política exterior como los estados materializan sus intereses económicos y políticos (Mynt en Meier y Seers 1984). Esta investigación mostró la aplicación de estas motivaciones al campo de la política exterior autónoma y como esta última facilita o dificulta de forma gradual la adquisición de bienes materiales para el estado receptor.

Es posible medir antes que asumir, motivaciones, y eso mejora nuestro entendimiento del proceso de toma de decisiones en política exterior (...) la pregunta ¿Por qué los países ayudan? Podría fácilmente ser parafraseada ¿cómo se hace política (exterior)? (Maurits 2011, 3).

La AOD es tan solo una herramienta, no provoca el desarrollo, pero lo puede obstaculizar o dificultar (Maurits 2011; Rostow en Meier y Seers 1984; Tarp 2010). Puede ampliar y favorecer un espectro de coincidencia entre intereses subsidiarios locales y foráneos, pero requiere de flexibilidad de agenda por parte del estado más débil. Esta flexibilidad no requiere cesión o pérdida de sus recursos materiales porque muy difícilmente sus estrategias son percibidas como amenazas para el estado más fuerte (Russell y Tokatlian 2009). Aunque en momentos de la investigación puede darse una imagen entre opciones dicotómicas no es el objetivo de la misma. La opción dicotómica entre la alineación y la oposición fue superada teóricamente desde concepciones de alineación o acomodamiento (Walt 1975) de carácter mucho más gradual. Esta investigación buscó resaltar esta visión gradual sobre la búsqueda de autonomía, concebida desde su interés nacional pero también regional, que explica las estrategias en AOD por parte de estados receptores. Esta propuesta se resumió en las categorías conceptuales planteadas dentro de lo que se denominó en este trabajo como autonomía relacional. En esta opción estratégica la relación política que deriva de las relaciones históricas no se resumen en dos opciones, se amplía, por lo que la agenda del estado receptor no es fija sino flexible, su único objetivo fijo resulta ser su búsqueda por la supervivencia y la conservación o incremento de bienes materiales. De manera que la percepción de perjuicio material permita realizar ajustes en los intereses subsidiarios de manera más fácil que en relación a una agenda confrontacional que pondera valores imaginarios o simbólicos sobre las pérdidas materiales. Los factores clave en esta agenda relacional de AOD son la flexibilidad de intereses subsidiarios y la percepción de perjuicio material.

La agenda de investigación que surge de este caso de estudio relaciona los aportes de la economía política internacional y la política exterior autónoma para explicar las relaciones de estados latinoamericanos en un orden internacional unipolar protagonizado por el poder de Estados Unidos y secundado por otras potencias (Ikenberry y otros 2011). En este sentido se desprenden varias líneas de investigación sobre las posibilidades estratégicas de la política exterior ecuatoriana en la relación con esos actores y el uso estratégico de la AOD al recibirla y emitirla. Esta agenda la sintetizo en dos puntos según las preocupaciones que resultaron de este caso de estudio. Primero, indagar sobre las consideraciones políticas en las estrategias de política exterior y factores que reduzcan la arbitrariedad del estado sobre problemas transnacionales con el objetivo de facilitar un proyecto de autonomía nacional que muestre

acciones concretas que respondan a los intereses nacionales y regionales sin confrontar o rivalizar directamente con las potencias. Segundo, investigar sobre las discusiones sobre las formas de gobierno de los estados receptores de AOD que les permitieron generar mayor margen de acción en su agenda frente al orden internacional y alcanzar mejores condiciones materiales en contraste con los gobiernos que resultaron perjudicados política y financieramente al recibirla.

La política de AOD en Ecuador mostró aciertos y desaciertos estratégicos según la ponderación con la que se analice los costos y beneficios financieros y políticos. No obstante, la evidencia mostró que la administración de Correa deterioró las relaciones de AOD de Estados Unidos y Alemania. Esta conducta dispar estuvo presente en el periodo de estudio en gobiernos de países de ideología similar que en conjunto no lograron modificar o contrarrestar sus preocupaciones económicas y políticas de la región a pesar del contexto macroeconómico favorable y la coincidencia ideológica entre Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela. La retórica mostró ser una limitante determinante y la flexibilidad de la agenda de política exterior una oportunidad para ampliar las opciones estratégicas de Ecuador y los estados latinoamericanos.

Un gran país conquista uno pequeño colocándose por debajo. Si un país pequeño se coloca por debajo de uno grande, se lo gana. El país grande atrae el pequeño demostrando humildad. El país pequeño al inclinarse gana al país grande. Todo país grande desea atraer súbditos y nutrirlos. Todo país pequeño desea aliarse y trabajar con uno grande. Ambos consiguen lo que desean. Al país grande le toca buscar la posición más baja (Tao Te Ching, ideograma 61).

Anexos

Anexo 1. Carta de respuesta del gobierno ecuatoriano al gobierno estadounidense sobre la ratificación de la salida de USAID a pesar de sus proyectos en ejecución y costos de salida



REPÚBLICA DEL ECUADOR



Secretaría Técnica de
Cooperación Internacional

Oficio Nro. SETECI-ST-2013-1699-O
Quito, D.M., 26 de noviembre de 2013

Asunto: RESPUESTA AL COMUNICADO SDO.2013.043

Sr.
Christopher M. Cushing
Director Encargado Usaid
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO
INTERNACIONAL.
En su Despacho

De mi consideración:

Me refiero a su oficio SDO.2013.043, del 5 de noviembre del 2013. Al respecto y una vez mantenidas reuniones de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, me permito ratificar lo manifestado en nuestra reunión del 8 de octubre pasado.

En este sentido, USAID no podrá ejecutar ninguna actividad nueva, ni ampliar plazos de ejecución de proyectos hasta que nuestros Gobiernos negocien y firmen un nuevo convenio marco y de implementación de asistencia país, que ocurrirá en el contexto de los próximos diálogos políticos bilaterales.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Eco. Gabriela Rosero Moncayo

SECRETARIA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Copia:

Señor Economista
Ricardo Patiño Aroca
Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

Anexo 2. Carta del ex presidente Rafael Correa, dirigida a la responsable de la gestión técnica de cooperación internacional de Ecuador



Oficio No. DPR-0-08-208
Quito, 29 de diciembre de 2008

Señora Abogada
Ana Albán
DIRECTORA EJECUTIVA DE AGECI
En su Despacho

De mi consideración:

Recibi tu informe sobre el Canje de Deuda Ecuador – Italia. Lamentablemente veo que siguen con procesos de antaño y que claramente contravienen sugerencias e incluso disposiciones del Presidente.

1. No es la cooperación internacional la que nos impone la agenda, sino las prioridades y objetivos del Gobierno Nacional. Si las instituciones extranjeras no están de acuerdo con nuestra política, habrá que rechazar su oferta.
2. Tu informe dice que 'no serán fondos concursables' cuando es precisamente eso lo que ocurrió.
3. Seleccionaron 47 proyectos que te aseguro no- tendrán ninguna incidencia en los indicadores de desarrollo. La política del Gobierno es realizar macro proyectos que transformen verdaderamente la realidad de la zona en la que se realizan.

Te agradezco que tomes esto en cuenta para futuros canjes de deuda y en general, para todo lo referente a cooperación internacional.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD



Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CC. René Ramírez, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo
Juan Martínez, Secretario Técnico del Plan Ecuador

Palacio de Carondelet, García Moreno 1843 y Chile, Tel: 5940809
www.presidencia.gov.ec

Anexo 3. Flujos financieros, de Ayuda Oficial al Desarrollo y otros, recibidos por Ecuador en el periodo 2007-2015

ECUADOR

DISBURSEMENTS, UNLESS OTHERWISE STATED IN MILLIONS OF US\$

	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
1. TOTAL RECEIPTS NET (ODA + OOF + Private)						2. TOTAL ODA NET				
DAC COUNTRIES										
Australia	0.1	0.4	0.5	0.2	0.3	0.1	0.4	0.5	0.2	0.3
Austria	0.3	0.4	0.4	9.0	14.9	0.3	0.4	0.4	3.9	2.5
Belgium	18.0	22.9	3.6	19.8	73.8	12.1	14.9	15.0	19.4	12.5
Canada	-13.6	24.7	31.1	0.1	0.4	1.2	1.4	0.3	0.1	0.4
Czech Republic	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Denmark	0.2	-	-	-	-	0.2	-	-	-	-
Finland	1.0	0.5	0.7	0.5	0.2	1.0	0.5	0.7	0.5	0.2
France	-1.4	8.1	375.9	452.8	329.1	0.5	-0.1	23.7	40.1	82.0
Germany	92.5	53.2	46.2	102.5	155.3	41.1	36.4	31.9	36.4	30.5
Greece	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iceland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ireland	0.0	-	-	0.0	-	0.0	-	-	0.0	-
Italy	44.7	55.7	81.8	-40.4	-1.3	2.5	-0.5	2.7	2.6	3.2
Japan	-23.3	-14.6	-9.8	-14.0	2.0	-10.1	-9.4	-9.3	-7.8	3.4
Korea	38.1	23.7	22.2	14.7	16.1	16.9	23.4	20.6	10.3	11.6
Luxembourg	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Netherlands	-1.0	-10.2	2.7	169.8	438.3	0.4	0.1	-	-	-
New Zealand	0.3	0.4	0.1	-	0.1	0.3	0.4	0.1	-	0.1
Norway	2.9	2.3	2.4	2.3	1.9	2.9	2.3	2.4	2.3	1.9
Poland	0.0	0.0	-	-	0.0	0.0	0.0	-	-	0.0
Portugal	0.0	0.5	0.3	0.0	0.0	-	-	0.0	-	-
Slovak Republic	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0
Slovenia	-	-	-	-	-0.1	-	-	-	-	-
Spain	22.0	14.8	12.6	191.4	138.5	22.0	14.8	8.2	-0.2	-8.0
Sweden	-2.0	22.2	9.5	11.4	6.5	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Switzerland	48.8	135.7	78.4	62.0	39.6	2.8	3.0	2.4	2.9	2.3
United Kingdom	-14.9	8.9	-0.3	-0.7	0.5	0.2	0.5	0.7	0.4	0.5
United States	140.3	127.5	-6.0	92.5	-82.7	31.1	25.6	24.9	32.2	14.7
TOTAL DAC COUNTRIES	353.4	477.2	652.4	1074.1	1133.4	126.1	114.4	125.6	143.7	158.3
MULTILATERAL										
EU Institutions	25.1	36.3	20.9	17.2	151.4	30.7	41.9	26.6	22.8	157.1
IBRD	-79.0	-71.2	-66.6	-51.8	74.8	-	-	-	-	-
IDA	-1.1	-1.1	-1.1	-	-	-1.1	-1.1	-1.1	-	-
IFC	14.8	-6.5	27.4	-	-	-	-	-	-	-
IMF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regional Development Banks	309.6	209.7	207.5	297.8	1221.4	-16.7	-22.3	-22.7	-21.6	-25.1
UN Agencies	7.7	7.1	9.0	8.4	17.5	7.7	5.3	7.0	3.5	10.7
Global Fund	8.0	3.9	7.3	6.8	3.5	8.0	3.9	7.3	6.8	3.5
Other Multilateral	9.2	5.3	7.6	7.6	6.2	9.2	5.3	7.6	7.6	6.2
TOTAL MULTILATERAL	294.2	183.3	211.9	285.9	1474.8	37.7	32.9	24.6	19.1	152.3
OTHER PROVIDING COUNTRIES	0.7	0.8	0.3	0.3	0.5	0.7	0.8	0.3	0.3	0.5
GRAND TOTAL	648.4	661.2	864.6	1360.3	2608.6	164.6	148.1	150.5	163.1	311.1
Memo: EU Inst. + DAC EU Members	184.8	213.4	554.4	933.6	1307.2	111.6	109.2	110.2	126.3	280.8

3. ODA LOANS GROSS**DAC COUNTRIES**

Australia	-	-	-	-	-
Austria	-	-	-	-	-
Belgium	-	-	-	-	-
Canada	-	-	-	-	-
Czech Republic	-	-	-	-	-
Denmark	-	-	-	-	-
Finland	-	-	-	-	-
France	-	-	24.4	39.8	81.2
Germany	1.6	0.7	0.9	0.7	8.0
Greece	-	-	-	-	-
Iceland	-	-	-	-	-
Ireland	-	-	-	-	-
Italy	-	-	-	-	-
Japan	-	-	-	-	-
Korea	12.6	15.9	11.3	2.8	5.0
Luxembourg	-	-	-	-	-
Netherlands	-	-	-	-	-
New Zealand	-	-	-	-	-
Norway	-	-	-	-	-
Poland	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-
Slovak Republic	-	-	-	-	-
Slovenia	-	-	-	-	-
Spain	1.2	-	5.0	-	-
Sweden	-	-	-	-	-
Switzerland	-	-	-	-	-
United Kingdom	-	-	-	-	-
United States	-	-	-	-	-
TOTAL DAC COUNTRIES	15.3	16.6	41.6	43.2	94.1
TOTAL MULTILATERAL	7.0	3.0	3.3	0.6	139.4
OTHER PROVIDING COUNTRIES	-	-	-	-	-
GRAND TOTAL	22.3	19.6	44.9	43.8	233.5
Memo: EU Inst. + DAC EU Members	2.8	0.7	30.3	40.4	228.5

4. ODA GRANTS

	0.1	0.4	0.5	0.2	0.3
	0.3	0.4	0.4	3.9	2.5
	13.2	15.9	16.0	19.5	13.4
	1.5	1.7	0.6	0.4	0.7
	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
	0.2	-	-	-	-
	1.0	0.5	0.7	0.5	0.2
	8.5	7.2	6.9	7.1	6.7
	41.3	37.4	32.5	37.3	23.8
	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-
	0.0	-	-	0.0	-
	6.8	1.5	2.7	2.6	3.2
	15.5	16.2	8.2	8.6	15.0
	5.0	8.1	10.0	8.2	7.3
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	0.4	0.1	-	-	-
	0.3	0.4	0.1	-	0.1
	2.9	2.3	2.4	2.3	1.9
	0.0	0.0	-	-	0.0
	-	-	0.0	-	-
	-	0.0	0.0	0.0	0.0
	-	-	-	-	-
	41.6	24.3	20.2	10.7	7.5
	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
	2.8	3.0	2.4	2.9	2.3
	0.2	0.5	0.7	0.4	0.5
	36.9	30.0	28.5	35.6	17.1
	179.1	150.4	133.3	140.5	102.7
	61.1	59.8	52.5	47.5	42.1
	0.7	0.8	0.3	0.3	0.5
	144.8	130.2	107.1	105.2	75.7

5. BILATERAL ODA COMMITMENTS: BY PURPOSE						2011	2012	2013	2014	2015
Social Infrastructure & Services	92.6	130.9	63.0	84.1	147.7					
Education	27.7	25.5	21.8	24.5	19.7					
Health & Population	25.6	6.8	4.2	31.6	18.5					
Water Supply & Sanitation	5.3	72.3	2.1	4.3	101.0					
Economic Infrastructure & Services	8.1	122.3	13.6	2.1	106.8					
Energy	1.1	3.0	0.4	0.3	104.0					
Transport & Communications	1.5	116.8	10.0	1.5	2.4					
Production Sectors	25.9	17.9	7.5	21.9	12.3					
Agriculture, Forestry, Fishing	22.2	14.5	6.3	20.4	8.8					
Industry, Mining, Construction	1.8	2.2	1.0	0.8	2.9					
Trade & Tourism	1.9	1.2	0.2	0.7	0.5					
Multisector	33.2	18.1	47.3	61.4	9.1					
Programme Assistance	1.1	3.8	0.0	2.8	4.1					
Food Aid	1.1	-	0.0	-	-					
Action Relating to Debt	0.3	-	0.0	-	-					
Humanitarian Aid	7.0	7.4	15.6	13.7	15.0					
Other & Unallocated/Unspecified	2.1	2.5	2.7	1.3	1.1					
TOTAL	170.4	302.9	149.6	187.4	296.2					
6. REFERENCE SECTION: INDICATORS										
Population (thousands)	15177	15419	15661	15903	16144					
GNI (current \$ million)	78016	86620	93396	99359	99127					
GNI per capita (Atlas \$)	4900	5410	5810	6090	6010					
Energy Use (Kg oil equiv, per capita)	934	944	980	-	-					
Average Life Expectancy	75	75	76	76	-					
Adult Literacy Rate (%)	92	92	93	94	95					
REFERENCE SECTION (Continued)										
DAC COUNTRIES COMBINED										
OFFICIAL & PRIVATE										
GROSS:										
Contractual Lending						55.9	76.3	86.9	57.0	127.5
Export Credits, Total						29.8	51.2	40.5	12.0	22.6
Export Credits, Priv.						26.9	37.7	40.5	6.9	10.2
NET:										
Contractual Lending						-63.5	-4.9	8.7	-5.8	55.4
Export Credits, Total						-0.6	36.5	26.5	0.3	7.0
PRIVATE SECTOR NET						239.8	358.9	542.1	937.6	979.2
Direct Investment						251.4	317.4	165.3	374.3	480.5
Portfolio Investment						-40.6	18.1	346.1	563.2	430.4
Export Credits						29.0	23.4	30.7	0.2	68.4
ODA COMMITMENTS						170.4	302.9	149.6	187.3	296.2
ALL DONORS COMBINED										
OOF GROSS						487.7	417.1	432.2	531.1	1540.1
OOF NET						244.1	154.2	172.0	259.6	1318.3
TC GRANTS						76.7	76.9	67.5	70.4	52.8
ODA COMMITMENTS						239.4	370.2	194.4	198.2	662.1

ECUADOR

DISBURSEMENTS, UNLESS OTHERWISE STATED IN MILLIONS OF US

	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
1. TOTAL RECEIPTS NET (ODA + OOF + Private)						2. TOTAL ODA NET				
DAC COUNTRIES										
Australia	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	-	-	0.0
Austria	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Belgium	24.0	28.3	16.6	9.9	12.5	21.7	19.1	17.9	12.1	11.7
Canada	56.6	-3.2	-10.1	1.1	-13.1	2.2	3.5	4.5	3.2	1.4
Denmark	0.8	0.6	0.3	0.9	0.9	0.8	0.6	0.3	0.9	0.9
Finland	1.1	0.6	1.2	1.4	0.9	1.1	0.6	1.2	1.4	0.9
France	-7.5	5.1	17.0	7.5	1.4	1.8	4.0	-0.8	1.2	0.5
Germany	12.0	70.4	144.4	-89.4	49.5	16.5	22.0	24.7	24.7	27.8
Greece	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ireland	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1
Italy	1.0	-7.5	-15.4	-12.3	-24.5	1.1	1.6	-2.1	-2.4	-1.9
Japan	-7.5	7.2	19.1	-76.0	-31.5	4.5	3.0	-5.7	-11.8	-5.2
Korea	0.3	8.4	7.3	3.2	3.8	0.2	3.4	3.6	2.8	3.8
Luxembourg	0.9	1.1	2.2	3.7	0.3	0.9	1.1	2.2	3.7	0.3
Netherlands	110.5	75.8	-128.0	-69.4	102.5	1.9	0.5	3.3	1.6	0.5
New Zealand	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4
Norway	1.9	2.2	3.0	1.6	3.1	1.9	2.2	3.0	1.6	3.1
Portugal	0.0	0.1	0.0	-	0.0	-	-	-	-	-
Spain	37.7	71.3	87.9	48.7	55.3	37.7	71.3	87.9	48.7	55.3
Sweden	-5.5	12.2	3.3	0.9	-0.2	0.6	0.5	0.7	0.6	0.2
Switzerland	-20.8	47.3	-49.1	24.5	-27.9	9.4	8.5	8.9	6.4	3.1
United Kingdom	-5.2	12.2	-8.3	1.3	-4.4	-2.0	-1.3	-0.6	-0.2	0.0
United States	158.4	336.6	252.8	268.5	127.5	70.1	42.7	46.4	52.1	33.0
TOTAL (DAC COUNTRIES)	359.0	669.2	344.9	126.6	256.7	170.8	183.8	196.0	147.2	136.0
MULTILATERAL										
AfDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AsDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CarDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EU Institutions	28.5	87.4	40.4	62.6	21.8	28.5	34.9	40.4	62.6	24.7
GAVI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Global Fund	6.8	7.2	4.9	6.0	8.1	6.8	7.2	4.9	6.0	8.1
IBRD	-53.5	-62.2	-71.3	-80.7	-85.5	-	-	-	-	-
IDA	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
IDB	24.7	105.1	23.4	126.9	44.9	-23.2	-16.1	-19.3	-21.1	-24.2
IFAD	-2.2	-1.3	-1.7	-1.5	-0.1	-2.2	-1.3	-1.7	-1.5	-0.1
IFC	1.0	20.0	6.0	-5.0	-2.1	-	-	-	-	-
IMF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNDP	1.8	1.1	1.5	1.1	0.9	1.8	1.1	1.5	1.1	0.9
UNFPA	0.9	0.9	1.2	0.9	3.3	0.9	0.9	1.2	0.9	3.3
UNHCR	-	0.1	2.3	2.4	1.8	-	0.1	2.3	2.4	1.8
UNICEF	1.0	0.8	1.1	0.8	0.7	1.0	0.8	1.1	0.8	0.7
WFP	1.0	0.3	0.0	0.6	0.4	1.0	0.3	0.0	0.6	0.4
Other Multilateral	3.2	6.3	4.8	9.2	1.6	3.2	6.3	4.8	9.2	1.6
TOTAL (MULTILATERAL)	12.0	164.5	11.4	122.2	-5.3	16.6	33.0	34.1	60.0	16.2
Other Donor Countries	0.4	0.5	0.6	0.7	0.6	0.4	0.5	0.6	0.7	0.6
GRAND TOTAL	371.4	834.1	356.8	249.5	251.9	187.8	217.3	230.6	207.9	152.7
<i>Memo: EU Inst. + DAC EU Members</i>	<i>198.5</i>	<i>358.1</i>	<i>162.3</i>	<i>-33.8</i>	<i>216.2</i>	<i>110.8</i>	<i>155.5</i>	<i>175.7</i>	<i>155.4</i>	<i>121.2</i>

3. ODA LOANS GROSS

DAC COUNTRIES					
Australia	-	-	-	-	-
Austria	-	-	-	-	-
Belgium	-	-	-	-	1.3
Canada	-	-	-	-	-
Denmark	-	-	-	-	-
Finland	-	-	-	-	-
France	-	-	-	-	-
Germany	0.3	2.7	3.1	3.5	4.7
Greece	-	-	-	-	-
Ireland	-	-	-	-	-
Italy	-	-	-	-	-
Japan	-	-	-	-	-
Korea	-	-	-	-	-
Luxembourg	-	-	-	-	-
Netherlands	-	-	-	-	-
New Zealand	-	-	-	-	-
Norway	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-
Spain	3.7	8.2	17.1	0.4	1.3
Sweden	-	-	-	-	-
Switzerland	-	-	-	-	-
United Kingdom	-	-	-	-	-
United States	-	-	-	-	-
TOTAL (DAC COUNTRIES)	4.1	10.8	20.2	3.9	7.4
TOTAL (MULTILATERAL)	-	8.6	2.5	1.4	3.5
Other Donor Countries	-	-	-	-	-
GRAND TOTAL	4.1	19.4	22.7	5.3	10.9
<i>Memo: EU Inst. + DAC EU Members</i>	<i>4.1</i>	<i>10.8</i>	<i>20.2</i>	<i>3.9</i>	<i>7.4</i>

4. ODA GRANTS

-	0.0	-	-	0.0
0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
22.5	20.0	18.7	13.5	11.5
2.5	3.8	4.8	3.5	1.7
0.8	0.6	0.3	0.9	0.9
1.1	0.6	1.2	1.4	0.9
9.0	10.5	8.9	9.2	8.1
20.5	21.0	38.4	25.3	24.8
-	-	-	-	-
0.1	0.2	0.3	0.1	0.1
1.1	1.6	3.8	3.0	2.5
24.1	24.5	18.2	14.8	23.0
1.0	4.2	4.3	3.3	4.5
0.9	1.1	2.2	3.7	0.3
1.9	0.5	3.3	1.6	0.5
0.0	0.0	0.0	0.1	0.4
1.9	2.2	3.0	1.6	3.1
-	-	-	-	-
0.3	-1.3	-0.6	-0.2	0.2
76.9	49.4	52.1	57.5	37.6
212.2	214.6	245.1	211.8	198.1
47.3	55.9	63.3	90.7	48.0
0.4	0.5	0.6	0.7	0.6
260.0	270.9	306.9	303.1	246.6
<i>124.9</i>	<i>156.8</i>	<i>194.2</i>	<i>187.3</i>	<i>149.6</i>

5. BILATERAL ODA COMMITMENTS: BY PURPOSE

Social Infrastructure & Services	200.2	116.2	104.9	74.5	120.2
Education	36.4	25.4	27.4	30.7	32.3
Health & Population	10.0	13.1	16.0	7.3	7.1
Water Supply & Sanitation	68.0	5.3	9.3	3.8	26.1
Economic Infrastructure & Services	2.3	31.5	8.3	6.5	36.0
Energy	0.1	0.3	3.4	1.7	20.4
Transport & Communications	0.5	7.9	1.7	1.0	12.4
Production Sectors	14.5	56.8	31.2	36.9	60.0
Agriculture, Forestry, Fishing	11.0	52.4	27.4	31.3	43.2
Industry, Mining, Construction	3.1	2.1	1.8	2.8	12.5
Trade & Tourism	0.5	2.4	2.0	2.9	4.3
Multisector	28.0	32.1	29.4	66.7	27.4
Programme Assistance	9.8	0.3	0.3	0.3	0.0
Food Aid	8.2	-	0.3	0.3	0.0
Action Relating to Debt	5.6	0.7	13.0	0.4	0.4
Humanitarian Aid	3.0	2.2	10.7	10.7	3.9
Other & Unallocated/Unspecified	7.1	7.1	6.3	6.2	3.2
TOTAL	270.6	246.8	204.0	202.2	251.0

6. REFERENCE SECTION: INDICATORS

Population (thousands)	13640	13850	14057	14262	14465
GNI (current \$ million)	39813	43742	53088	56091	64195
GNI per capita (Atlas \$)	2870	3060	3570	4020	4290
Energy Use (Kg oil equiv, per capita)	804	822	736	-	-
Average Life Expectancy	75	75	75	75	75
Adult Literacy Rate (%)	-	84	-	84	-

2006 2007 2008 2009 2010

REFERENCE SECTION (Continued)

DAC COUNTRIES COMBINED

OFFICIAL & PRIVATE

GROSS:

Contractual Lending	98.8	26.4	64.5	38.4	28.9
Export Credits, Total	92.7	5.5	23.2	34.5	21.5
Export Credits, Priv.	55.1	3.5	22.2	22.4	21.5

NET:

Contractual Lending	-2.0	-46.6	-33.0	-74.3	-91.0
Export Credits, Total	67.0	-7.7	-3.1	6.2	-11.6

PRIVATE SECTOR NET

Direct Investment	7.6	233.5	225.5	235.1	173.0
Portfolio Investment	84.4	247.3	-104.5	-179.5	-0.2
Export Credits	103.1	16.5	23.3	-70.0	-33.3

ODA COMMITMENTS

256.8	244.8	193.4	218.7	250.9
-------	-------	-------	-------	-------

ALL DONORS COMBINED

OOFF GROSS	228.3	293.6	225.6	279.9	192.5
OOFF NET	-11.5	119.5	-18.1	56.0	-40.3
TC GRANTS	148.1	99.2	128.9	114.1	80.8
ODA COMMITMENTS	269.3	306.4	265.5	296.5	281.6

Anexo 4. Entrevistas

Estados Unidos

Entrevista a Fredy Rivera (entrevistado 1).....	160
Entrevista a Fausto Espinoza (entrevistado 3).....	171
Entrevista a Anónimo 1.....	172
Embajador Gustavo Ante (entrevistado 6).....	182

Alemania

Entrevista a Fredy Rivera (entrevistado 1).....	160
Entrevista a María Augusta Montalvo (entrevistado 2).....	169
Entrevista a Anita Krainer (entrevistado 4).....	173
Entrevista a Barbara Hess (entrevistado 5).....	177

Interés general

Entrevista Netflix: Sean Penn.....	183
------------------------------------	-----

En negrita, se presentan las preguntas realizadas por el autor. La codificación teórica de las entrevistas se presenta en **[rojo]** según la tabla 4.1.

Tabla 4.1. Codificación de entrevistas, según las categorías conceptuales de la autonomía

Categoría conceptual	Código (cód.)	Cód.	Definición
Ayuda	recursos materiales	rm	Valoración material
Autonomía confrontacional	valores imaginarios sobre materiales; perjuicio material no percibido	A₄	$V_{ri} > V_{rm}; A_f > A_{fx}; I_s > I_p;$ $A_1 \cong 1/R_{pmnp}$
Autonomía confrontacional	agenda fija; oposición de agendas	A₄	$V_{ri} > V_{rm}; A_f > A_{fx}; I_s > I_p;$ $A_1 \cong 1/R_{pmnp}$
Autonomía relacional	agenda flexible; relación de agendas; valores materiales sobre imaginarios	A₃	$V_{rm} > V_{ri}; A_{fx} > A_f; I_p > I_s;$ $A_1 \cong R_{pmp}$
Autonomía	recurso imaginario	A₁	Capital de Autonomía = A_3/A_4
Realismo periférico	estado periférico; estado central	Rp	Percepción de Estado periférico y Estado central
Estrategia de política	costos beneficios	cb	Acción calculada

exterior			
Autonomía relacional	perjuicio material percibido	A₃	$V_{rm} > V_{ri}; A_{fx} > A_f; I_p > I_s;$ $A_1 \cong R_{pmp}$

Fuente: Escudé 2012; Gardini y Lambert 2013; Keohane y Nye 2001; Meier y Seers 1984; Walt 1975.

Los resultados de la codificación de entrevistas se presentan en la tabla 4.2., a continuación:

Tabla 4.2. Estados Unidos y Alemania: presentación de resultados de la codificación de las entrevistas, codificación cruzada por entrevistado (identificado por número) y país **

cód.	Código (cód.)	País	1	2	3	4	5	6	Anónimo 1
rm	recursos materiales	US; Ale	✓	✓		✓	✓	✓	
A₄	valores imaginarios sobre materiales; perjuicio material no percibido	US; Ale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A₄	agenda fija; oposición de agendas	US; Ale	✓	✓		✓	✓	✓	
A₃	valores materiales sobre imaginarios	Ale	✓	✓	✓		✓		
A₃	agenda flexible; relación de agendas;	Ale	✓	✓		✓	✓		
A₃	perjuicio material percibido	Ale	✓	✓		✓	✓		
A₁	recurso imaginario	US; Ale	✓	✓	✓	✓	✓		
Rp	estado periférico; estado central	US; Ale	✓	✓		✓	✓		
cb	costos beneficios	US; Ale	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Fredy Rivera (entrevistado 1). Ex representante ad honorem del Jefe de Estado ecuatoriano en materia de cooperación internacional. Entrevista con el autor, 13 de febrero de 2017.

Lugar: Oficina coordinación de proyectos de investigación, FLACSO, Sede Ecuador.
2007 Representante del presidente de la república en el consejo directivo de cooperación internacional, hasta el 2012. Del 2008 al 2009 asesor de defensa del Ministro Ponce.
2009 al 2010, Subsecretario de seguridad interna y de coordinación política. Fiel transcripción del audio de la entrevista, no editado por el autor.

Muchas gracias por recibirme (...) Me gustaría hacer una breve reseña de su trayectoria que tiene que ver con el tema que estoy investigando

¿Cuál?, ¿La académica o política?

(...) Sobre todo lo vinculado con el actual gobierno, en el periodo 2007-2015

A ver, rápidamente, 2007, me llamaron para ser el representante del presidente para presidir el consejo directivo de cooperación internacional (CODCI), eso duró, ad honorem, (...) casi hasta el 2012. (...) Eso, por un lado.

¿por qué casi hasta el 2012?

Porque no terminé el 2012, fue a mediados del 2012 que renuncié (...) eso por el lado de cooperación (...) el otro desde 2008 hasta el 2009, mediados, fui jefe asesor del Ministro Ponce, jefe de gabinete. Luego del 2009 al 2010 fui Secretario de Seguridad Interna y de Coordinación Política, ambas (...) era una locura. Eso.

¿En el gabinete ministerial de defensa también asesoró en asuntos internacionales?

Si, básicamente. Yo negocié la UNASUR (...) Consejo de Defensa.

(...) ¿Por qué renunció al CODCI?

Porque ya tuve serios desencuentros con la visión estratégica que pensaba para el país.

¿Para la cooperación para el desarrollo?

No solo eso. Cooperación es un instrumento, de corte más estratégico, objetivos que pensaba (...) en ese entonces que había que modificarse y obviamente no se logró en la demora de tomar decisiones, por ejemplo, poner decisiones severas sobre la cooperación estadounidense. Yo, no tengo mucha paciencia para las decisiones políticas y hubo mucha demora (...) la decisión de que salga USAID era básicamente del 2009, no había que esperar más años para que salgan, no había que esperar más años para que salga el grupo militar estadounidense. Y demoraron mucho

(...)

Al final se terminó haciendo, pero no había (...) eran tiempos (...) donde habían, ciertos procesos iban muy rápido, muy políticos, con mucha espectacularidad, ah, con buenas dosis de demagogia, y otros que técnicamente había la certeza de hacerlo, pero se retrasaron, se retrasaron demasiado.

Bueno cuando se dio eso, no tenía mucho sentido, pero sirvió mucho para la propaganda política. Por ejemplo, la salida del grupo militar estadounidense (...) es reciente, hace dos años creo (2015), cuando eso tenía que haberse hecho, para mí, hace cuatro años.

Usted cree que se retrasaron (...) por consideraciones (...)

Yo creo que hubo mal asesoramiento de ese entonces lo que era el Ministerio Coordinador de Seguridad y luego Relaciones Exteriores, descoordinación bastante fuerte, no se tenía el mismo criterio, no se tenían las evaluaciones adecuadas (...).

Por ejemplo, (...) el condicionamiento que yo puse (...) el consejo sectorial de seguridad (...) lo llevaba yo, (...) por ejemplo yo no tenía problema en que USAID nos de recursos para fortalecimiento de infraestructura hospitalaria (...)

¿Por qué?

Porque no había morgues, si, se necesitaban cámaras de refrigeración para cadáveres en San Lorenzo, Limones, yo no tenía ningún problema que haya ayuda para eso [cód.: recursos materiales].

¿Usted dividía en asuntos sensibles y en asuntos no sensibles?

(...) ¿Qué es sensible?

¿Usted dividía los sectores en los que se podía recibir ayuda y en los que no se aceptaba?

Prácticos, pragmatismo. Yo tomaba cuenta en términos prácticos, y para mí lo práctico hace referencia a temas humanitarios. Por ejemplo, cámaras frigoríficas para mantener cuerpos (...) salud pública (...), dotación para agua potable, (...) incluso en temas complicados de seguridad como protección de testigos para casos de violación que estaban vinculados con ciertas casas de protección, para programas de género, tampoco tenía inconveniente [cód.: recursos materiales]. El lío era (...) cuando dije: no queremos recursos para los programas de formación de líderes de acción cívica. Para mí es reproducción de doctrina [cód.: valores imaginarios sobre materiales]. Dijeron no, o todo o nada, para mí: nada, se acabó.

¿No hubo margen de?

No, Chao.

De flexibilidad

conmigo.

Desde la parte de Ecuador

Y luego quedó en stand by, (...) No. Es que el problema era que ellos, los estadounidenses, (...) como son proyectos avalados por el congreso, porque USAID no es del ejecutivo, es del congreso gringo, (...) replican la misma, el mismo modelo en todos los países, no hay chance a quitar uno, poner otro, segmentar esto, no, o es todo el paquete o nada [cód.: agenda fija; oposición de agenda]. (...) Eso no saben, la gente que no ha manejado cooperación (...) cree que todo es lo mismo (...) no es cierto. Cuando hay donación de alimentos ellos te ponen qué tipos de alimentos (...) que ni siquiera coincide con la estructura cultural de ingesta calórica para la zona donde va (...) inflexibilidad, entonces no gracias [cód.: agenda fija; oposición de agenda; perjuicio material no percibido].

¿Ecuador identificó temas, (...) que, desde el punto de vista práctico, no se debían aceptar?

No, (...) práctico y político [cód.: recursos materiales; recursos imaginarios] (...) a ver, a nivel práctico (...) salud pública, eso, no había inconveniente. Cuestión de ideología, de adoctrinamiento, intervención, participación de lo que ellos seleccionaban como sociedad civil, es decir, ONG, que hacían de reproductores de recursos e ideologías, no [cód.: valores imaginarios sobre materiales]. (...) Insisto, estos programas de acción cívica y liderazgos de jóvenes. Y yo les ponía el ejemplo de México, (...) la Secretaría de Gobernación da las autorizaciones de qué ONG internacional opera, en dónde. Si es que es para cuestiones de Salud, Género, (...) no hay problema, pero si tú vas, por decirte, la idea sueca, a México les dices: nosotros queremos hacer programas de fortalecimiento de participación, en México van a decir: no, no hay tal [cód.: valores imaginarios sobre materiales].

Ese elemento de ideología (...) era un factor determinante para aceptar este tipo de ayuda, respondía también a objetivos estratégicos, me decía usted: grandes objetivos de política exterior ¿cuáles eran esos objetivos de política exterior?

(...) Primero, jugar como países pequeños [cód.: estado periférico]. (...) Diferenciándonos en ciertos temas. Al principio era esto (...) después se modificó. La propuesta de canje de deuda por conservación, de biósfera, conocimiento. Eso fue novedoso [cód.: recursos materiales]. (...) Llegué a plantear un canje de deuda externa, mejor dicho, de condonación de deuda (externa) sobre éxitos contra el narcotráfico [cód.: recursos materiales]., (...), ¿Cómo? Eso es obligación de todos (reacción a la propuesta), sí, sí, sí, pero nosotros estamos poniendo una parte mayor: estamos limitando que toda esta cosa vaya y aterrice en Ámsterdam, Bilbao, Hamburgo, (respuesta del entrevistado a la inquietud de la contraparte), (...), con los gringos no había posibilidad de plantear esa negociación de deuda, con Europa sí [cód.: valores materiales sobre imaginarios]. Políticamente (...)

Entonces (...)

Entonces claro, (...) uno sabe hasta dónde llegar. Políticamente, a nivel así, de exteriores, bueno ahí tienes (...) un entorno político, hay gente limitada, no entendía bien la cosa. La revolución ciudadana (...) en términos de perfiles de profesionales y humanos, es de lo más diverso, tú tienes que tratar con gente ignorante, a veces, gente preparada, o muy preparada, o muy técnicamente bien (...), o muy limitada (...). Ahí, uno de los grandes déficits [cód.: recursos materiales; recursos imaginarios] (...)

(...) Te voy a poner el seguimiento, antes funcionaba la agencia ecuatoriana de cooperación internacional (AGECI, entidad ecuatoriana encargada de gestionar cooperación internacional hasta el año 2007), en dónde estaba eso, en la Cancillería (...) era manejada por los intereses corporativos (...) básicamente de los embajadores o primeros consejeros que estaban a cargo (...).

Después se hizo la Seteci (Secretaría Técnica de cooperación internacional de Ecuador) (...). Bueno, entonces ahí se va institucionalizado, como era un cuerpo colegiado (Consejo Directivo de Cooperación Internacional que presidió el entrevistado desde 2007) (...) yo lo presidía, (...) ministerios coordinadores, cancillería (...), Salvador, (...) Fander, (...) ahí hubo (...) primero (...) la homogenización de indicadores de medición sobre la inversión en el desarrollo.

Era una cosa loca, tu tenías ciertas ONG o cooperación italiana bilateral no reembolsable, (...) hice un breve recorrido, un cálculo, ¿dónde estaban? (se pregunta el entrevistado), estaban en Guayas, básicamente, estaban en Montañita, en Olón, (...) en ciertos sitios, muy bonitos, turísticos, pesqueros (se responde el entrevistado) (...) que querían hacer (se pregunta el entrevistado), emprendimientos (se responde el entrevistado), de qué (se pregunta el entrevistado), estos son, ojo (énfasis puesto por el entrevistado), (...), son pescadores, agricultores (posiblemente perfiles de los beneficiarios) (...) ¿qué van hacer? (se pregunta el entrevistado) (...) ¿para qué, van hacer panaderos y pizzeros, está bien, y qué más? (se pregunta el entrevistado) (...) a ver, un momentito (hace énfasis el entrevistado), ¿cuánto ganan ustedes, cuánto tiempo van a estar en el país, eso es acción prioritaria? (se pregunta el entrevistado) (...) te pagan eso, o sea, era como cuatro mil euros al mes, tienes dos meses de vacaciones al año, te pagan pasajes acá, tienes visa (...) (se responde el entrevistado), se cambian las prioridades (hace énfasis el entrevistado), prefiero que estén en la parroquia (...), en Chimborazo, con desnutrición indígena infantil (decisión comunicada a la ONG imaginaria) [cód.: recursos materiales; estado periférico; valorización de recursos materiales]

sobre imaginarios] (...) eso no nos interesa (...) (respuesta imaginaria de la ONG que plantea el entrevistado), entonces muchas gracias, que le vaya bonito (decisión final del entrevistado dirigida a la ONG imaginaria) [cód.: agenda fija; oposición de agendas].

La prioridad era sobre (...)

La prioridad venía desde la Senplades, cuando tu lanzas un buen mapeo de necesidades básicas insatisfechas, (...) sectorizas en base a dominios étnicos, pobreza, desnutrición, etcétera, tu priorizas la cooperación bilateral no reembolsable (...) para determinados propósitos, en este caso, desarrollo, éstos son los puntos más difíciles, necesitamos cooperación para esto, están o no están (se pregunta el entrevistado), no están (se responde el entrevistado), porque en términos de costo, beneficio, tú tienes una manga de gente que está pasando bien chévere acá, apoya muy poco, con un discurso también de la participación, etcétera, etcétera [cód.: recursos materiales; valores materiales sobre imaginarios]. Bueno, y ahí se fue decantando, se volvió un problema político, el rato de, (...) que no quieren ayuda, etcétera, etcétera. Y ahí al final nuestro país también fue solucionando problemas de macroeconomía y de presencia internacional. Entonces, el solo hecho de haber pasado a ser países de renta media, eso ya nos sacó de la lista de un montón de ayuda (...) No obstante hubo problemas, por ejemplo, las grandes se quedaron, JICA, se quedó (...) la actual GIZ, se quedó (...)

La cooperación europea, sí, se quedó (...)

No toda, (...) GIZ es la alemana, (...) la europea (...) es que nunca mucha cooperación francesa, por ejemplo, la española sí, (...) con la española se hizo reconversión de deuda y con Italia también (...) hay más discursividad sobre la cooperación de lo que se tiene.

Usted dice que la USAID salió y no se fue GIZ, por ejemplo, (...) por el tema de prioridades del Ecuador (...)

Es que además hubo una adecuación. La GTZ (...) (ahora GIZ, agencia de cooperación de Alemania en Ecuador), te dice: nosotros tenemos tres líneas programáticas: (...), cuáles son (se pregunta el entrevistado), descentralización y estructura, modernización del Estado, bien (se responde el entrevistado) (...) ambiente y desarrollo, bien (se responde el entrevistado), y en el otro, participación, eso lo vamos a discutir (hace énfasis el entrevistado)

¿Y se pudo discutir?

Sí, claro, obviamente. Porque parte de la lógica de cooperación de la GIZ (...) no es que te entrega dinero, paga expertas, expertos (...) en un determinado sitio (...) hace su propia consultoría (...) se trabaja mucho en comunidad y se hacen las obras de desarrollo (...) plantas de potabilización, (...) ingenieros locales, se pone en contacto con los municipios locales, (...) eso se valoriza en términos de recurso, persona, equipamiento, etcétera [cód.: recursos materiales; costos beneficios].

En el eje de participación, fueron los mismos criterios de ideología y practicidad que mencionaba (...)

No tanto, eso se redujo un poco, porque no se coincidía en los valores, y eso se fue agravando después [cód.: recursos imaginarios; oposición de agenda]. (...) lo del Yasuní, (...) se redujo, pero en los grandes ítems no había problema [cód.: relación de agendas; agenda flexible; costos beneficios].

Desde la política exterior, (...) ¿cuáles fueron las prioridades de Ecuador para la cooperación bilateral no reembolsable, están relacionadas con los criterios que me decía antes, con la búsqueda de autonomía?

Ahí perdimos bastante. Además, eso se descentralizó a través de la Seteci. La Seteci, hubo un tiempo, que coordinaba más con Senplades que con Cancillería. Hubo un canal paralelo. Tenía mayor autonomía, se hacía técnicamente. Se ponían de acuerdo, por ejemplo, Seteci con la agencia de cooperación exterior de Chile. (...) Cuando era necesario se hacía partícipe a Cancillería, cuando no, no.

¿Cree que hubo (...) una búsqueda de autonomía política, (...) cree que hubo ese objetivo (...)?

El discurso estaba ahí. Sí. La respuesta es sí [cód.: recursos imaginarios].

¿Crees que se cumplió con ese objetivo?

Más o menos.

¿Usted hace un balance positivo?

No, porque regresamos a viejas prácticas. Por ejemplo, con el BID. El BID ofrecía muchos recursos no reembolsables. No me acuerdo los montos, pero, me acuerdo porque el BID insistía mucho en (...) donaciones (...) para temas, por ejemplo, de seguridad ciudadana, muy clara su agenda, nosotros suspendimos eso, yo, suspendí dos años [cód.: oposición de agenda; agenda fija].

¿Seguridad Ciudadana?

Sí, era uno de las patas del BID (eje de trabajo del BID), que después hizo (...) la Corporación Andina de Fomento.

¿Usted (...) veía seguridad ciudadana, participación política que mencionó de Alemania (...)?

Seguridad ciudadana era la forma de trasladar una dependencia (...) que en toda América Latina sucedió entre el BID y (...) la DEA. Trabajaban (...) era un tema ahí. Te hacían ver la necesidad de establecer observatorios en todo lado, que ya los teníamos. Y comenzar (...) la vieja práctica: creas la necesidad, enseguida están ingresando un software después las grandes consultorías de su propia gente desde Washington (...) el rato que comienzas a tener un poco de dependencia (de estos observatorios), ahí si te tiran el préstamo [cód.: recursos materiales]. Es lo que decimos, ahí creo que se hizo una cagada (error), volvimos a tener un préstamo del BID para Seguridad Ciudadana, después de haber tenido distancia varios años. Es un error, lo que hicimos con la mano, borramos con el codo, en este tipo de casos, en este tipo de tema.

¿(...) cuando se empezó a regresar a éstas viejas prácticas?

Hace dos años, (...) dos años y medio.

¿2015?

Sí. Con Serrano (Entonces Ministro del Interior).

¿No tuvo que ver la agenda de política exterior?

No, es que eso no entra. No importa mucho.

¿Y la cooperación para el desarrollo (...)?

No, no, no es eso: La cooperación para el desarrollo. Eso en cancillería pasó a segundo plano. Lo hacía la Seteci.

A ver, una visita oficial, aquí sí de política exterior a Corea del Sur, Corea del Sur viene con una serie de préstamos. ¿Quién canaliza eso? La Seteci directamente, Talento Humano y René Ramírez. Eso no entraba por Cancillería, (...) el canal es otro.

¿Y ese canal no garantiza el cumplimiento de una agenda de política exterior?

Es que la contraparte era Yachay, por ejemplo. No era cancillería (...) técnicamente eran los operadores de lado y lado.

¿(...) En esa gestión técnica se seguía buscando un objetivo de política exterior autónoma desde su punto de vista (...)?

Sí, era más bien formal, para cumplir el formalismo del plan nacional de desarrollo, respecto a los puntos relacionados con política exterior.

¿(...) Y la autonomía?

A ver, las preguntas están sobredimensionando el papel de la política exterior en el desarrollo, los proyectos de cooperación bilateral para el desarrollo [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido]. Hay un sesgo ahí (...) se está cayendo la (tu) hipótesis.

(...) Quiero vincularle, más, con el tema de búsqueda de autonomía

Una cosa es que tú quieras vincular y otra cosa es como la realidad se dio.

¿(...) No hay una correlación directa?

No hay una correlación directa.

¿entre búsqueda de autonomía y el manejo de la cooperación (...)?

Como discurso sí [cód.: recursos imaginarios].

En la práctica, ¿no?

En la práctica, tú tienes (...), si uno tira datos, lo más probable es que asistas a un descenso de la cooperación [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

Desglosado, si tú quitas el elemento securitario se te cae más, (...) si tú quitas el rubro, no sé, (pausa de 4 segundos), defensa, se te cae mucho más [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

Aquí la pregunta es, (...) ¿se está entendiendo por desarrollo todo esto? Ahí entra todo, es como un cajón. Si lo segmenta, es diferente [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

(...) Usted me hablaba al principio, de una ideología, del factor determinante como ideología, me hablaba, como, de participación política, seguridad ciudadana (...)

Eso es lo que (...)

¿Eso es lo que se rechaza?

No, no se rechaza, uno proyecta eso. (...) ¿Cuál es el nuevo Ecuador?, por decir, ah, nosotros queremos esto, somos autónomos, somos soberanos, nos llevamos bien con el Vaticano, con Irán, no nos imponen las cosas, la soberanía por, sobre todo, etcétera, etcétera. Es parte del discurso. Ok, ¿En la práctica? Ok, Nuevos mecanismos de vinculación y cooperación ¿con quién? Con Bielorrusia, ¿para qué? ¿tractores? No, aviones (...) en concreto, ¿qué? No discurso [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido]. (...) tú tienes que demostrar con datos si ese discurso se concretó, se priorizó, se institucionalizó o quedó como discurso, es decir como demagogia [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

¿Y cómo se valida?

(...) Metodológicamente, tienes que comparar, todas las cumbres, las reuniones, los ofrecimientos, las cartas de intención firmadas, un chorizo vas a tener, en tu periodo de observación, y eso con los datos (...) ¿cuáles son los datos?, la Seteci. (...) Ahí hay que ser muy pilas. Por ejemplo, yo negocié con el departamento de Estado (...) directamente para la policía, inteligencia, ¿eso pasó por la Seteci? No [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

(...)

No, no pasó, pasa por el Departamento de Estado y de manera interinstitucional

Directo, departamento de justicia (...) para acá

Sí interinstitucional, (...) en los datos, (...) que presenta USAID se ve una mayor participación del departamento de Estado como agencia implementadora en el Ecuador, por qué sucede eso.

Eso no pasaba por la Seteci, (...) obviamente se enteraba la cancillería, claro (...) muchos de ellos eran instrumentos viejos: cooperación entre los Estados Unidos de América y el gobierno del Ecuador para el fortalecimiento de la lucha contra las drogas. (...) ¿Qué tiene esto? Tiene plata del departamento del Estado del programa AIDS, estaban persiguiendo a los pobres indocumentados (...) para el fortalecimiento de capacidades de aduana y de control (...) la famosa plata de la CIA que pasaba de alguna manera para operaciones encubiertas mantenimiento de casas, seguro de los autos, mantenimiento de los autos, sistemas de comunicación, y plata para la fiscalía para lo que es investigación antinarcoóticos, a, el grupo gema (...) ¿eso pasaba por Cancillería? No, el convenio marco sí, el operativo, no. ¿Tenía eso que ver con la Seteci? No.

(...) El convenio Marco es de 1962, y establece líneas generales de cooperación económica (...)

Tengo algunos (convenios operativos) que le hice firmar a Fander, (...) ¿Ves? Tienes que ubicar bien la institución y la autoría. Estamos hablando de plata, estamos hablando de 28 millones de dólares [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

Claro, si uno ve los datos, desde que sale USAID del país, el Departamento de Estado empieza a ejecutar mayores recursos (...)

¿A través de qué?

Interinstitucionalmente

¿Pero con quién?

En mayor medida se ve lucha contra el crimen organizado, terrorismo, sistema judicial

No tenemos problemas de terrorismo

(...) Ellos (USAID) lo insertan en dos categorías, una categoría de gobernabilidad democrática y otra de crimen organizado.

(...) Esas eran las broncas que habían.

Pero, lo siguen haciendo

Sí (...), es que regresamos, (...) te pongo un ejemplo con la base de Manta.

Yo hice la auditoría operativa del FOL (Base de Manta), ¿Cuándo se firmó el convenio político?, 99 (1999), a 10 años, etcétera, (...) ese es el discurso político del marco regulador político de política exterior, ¿y el operativo?, ahí no te especifica el operativo, es el marco operativo entre el gobierno de Estados Unidos y de Ecuador (...) entre el Departamento de Estado, su representante (...) y la Fuerza Aérea Ecuatoriana (...) 8 aviones, ¿de qué tipo? (...) Con qué plata formas, (...) esta y esta, dónde se van a reportar, con el oficial de enlace, (...) un coronel de la fuerza aérea ecuatoriana que se cambiará cada año, quién acá, fulano de tal, dónde, en este perímetro, ¿van a tener armas?, sí, ¿van a tener artillados?, no. Ese es el convenio operativo (...) el otro es (...) de política, cuando nosotros denunciemos el convenio, ya se les avisó en el 2008, en el 2009, bye, bye. Lo operativo, no el político [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

En estos términos operativos, en materia (...) de cooperación no reembolsable, cuáles son los costos, beneficios, para Estados Unidos y (...) Ecuador.

Habría que ver, (...) lo que tú tienes ahí, en términos de USAID. Se habrán caído varios rubros de (...) salud, los de seguridad (...) no pasaban por USAID (...) los de justicia, alguno sí [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

Lo que tiene que ver con gobernabilidad democrática (...) si, lo que tiene que ver con seguridad y defensa, no, eso es con el Departamento de Estado.

No, el grupo militar (...)

Pero aparecen, en los datos, como agencia implementadora “Departamento de Estado”

Sí, pero eso es el grupo militar, ya no hay, pues no (...). A ver, te diferencio, unos son los agregados, aéreo, naval, (...) ellos metidos en el grupo militar. Por eso, la embajada (en un sitio), USAID (en otro) y el grupo militar aparte (...). Todo lo que era cooperación en términos (...) pasaba por el grupo militar. Y ellos claro, obviamente, se reportaban a su embajador, obvio [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido]. (...). Diferencia.

(...) En esa diferencia, yo había visto el tema de autonomía, cooperación, con USAID (...)

¿Ese es el caso?

Sí. Porque USAID sale y Departamento de Estado asume esos rubros, (...) y se ve una estrategia de salida de USAID desde el 2009 al 2015, en 2015 (...) todo el dinero (...) que acostumbraban a ejecutar pasa a ejecución del Departamento de Estado, es decir se ve que las acciones nunca cesaron (...).

No lo sé, porque tú dices Departamento de Estado (...), qué es eso, (...) cómo se canaliza acá (...)

¿Operativamente?

(...) Correcto, si no se queda en un discurso suelto, en cooperación hay actor, intereses, recursos. El resto es demagogia [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

(...) ¿Por eso usted vincula el Grupo Militar?, ¿parte de esos recursos fueron operativizados por el grupo militar?

Claro, Correcto. (El Grupo militar era uno de los enlaces operativos del departamento de Estado en Ecuador. Ya no están en el país) [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

(...) Ahora, que en el 2015 aparece la misma cantidad de recursos en el Departamento de Estado, hacia dónde va, por dónde se canaliza.

Dónde está, por dónde se canaliza, se canalizará por la policía (...). Te pongo otro ejemplo. Uno de los acuerdos antidrogas que había, de los operativos, los generales, a veces, (...) se iban a Washington, firmaban un montón de cosas y Cancillería no tenía la más mínima idea.

Son muchos acuerdos interinstitucionales

Esa dispersión es la que tienes que ver. Algo se hizo, (...) se tomó el control [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios].

Usted diría que los costos para Ecuador son la dispersión (...) y el control que no se puede tener por cómo se operativiza esa cooperación para el desarrollo.

Sí, en rigor tendría que haber entrado la Seteci, pero no entró. Por qué (...) por qué no entró (en seguridad), ¿bilateral?, bilateral, ¿no reembolsable?, no reembolsable (...) ¿Entonces?

Tienes una contradicción de la misma política pública y un poco de la exterior [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido].

Aunque en el discurso se haya hecho uso de la autonomía

Si (prolongado y enfático) [cód.: recursos imaginarios]

¿Usted dice que el capital de autonomía se redujo?

La autonomía es hacia afuera [cód.: recursos imaginarios]

, hacia dentro, más bien, dispersión, duplicidad.

(...) Esos serían los beneficios de Estados Unidos, el poder ingresar directamente a operativizar su cooperación con los actores locales

(...) Se camuflaron por otras vías, y eso también te dice que no hubo ese control estatal sobre otras áreas [cód.: costos beneficios; recursos materiales; perjuicio material percibido] (..)

¿Y eso disminuía el costo para ellos?

(...) No lo sé, si es que disminuía el costo. Lo que demuestra es que las inercias que habían ayer, se metamorfosean, y siguen reproduciendo estas prácticas a través de las instituciones, pero como las instituciones no tienen mente propia, son personas, y las personas te siguen reproduciendo (...) [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido]

¿Prácticas de dependencia?

Correcto. [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

(...) Usted me decía: se volvió a prácticas anteriores hace dos años (...)

En el ejemplo que te puse (...) en el ejemplo que tengo más conciencia (...) de seguridad.

En materia general de cooperación para el desarrollo esa vieja práctica de dependencia, ¿evolucionó?

Sí, porque se creó otra institucionalidad, una ley distinta (...) se hizo mucho más técnico, más joven, se hizo más horizontal, se trató de vincular y coordinar con (...) comercio exterior, (...) cancillería, Senplades, hubo mayor coordinación [cód.: costos beneficios]. Habría que averiguar qué pasó con eso (...) se abrieron otras cooperaciones, se cerró la Taiwanesa, se amplió con China, se redujo la española (...) ese movimiento hay que verlo, pero como estás viendo solo el caso de USAID (...)

(...) ¿No permitiría ver todo el espectro de esa evolución (...)?

Agarraste el caso excepcional, (...) porque no estás viendo la tendencia general, te agarraste el caso con sesgo.

Pero quizás agarrar los demás casos (...)

(...) Haz la pregunta desde la cooperación internacional, la autonomía, la soberanía sin USAID [cód.: costos beneficios].

¿Qué hallazgos tendría?

(...) No sé (...)

Si tuviera que conjeturar

Yo creo que hubo un montón de avances con USAID que es una agencia, porque hay otras, (...) ahí, recién hace dos años atrás hubo una coincidencia entre el discurso y la práctica [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios]. Tardó desde mi punto de vista, pero lo hubo. Y coincide, quién más impulsa eso es tres patines, Ricardo Patiño. (Risas).

(...) Es lo que me acuerdo [cód.: costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios].

María Augusta Montalvo (entrevistado 2), Subsecretaria de Eficiencia y Gestión Institucional del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2016-2017) Subsecretaria del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social., Asesora del Ministro de Ambiente en asuntos de cooperación internacional (2015). Fue Asesora de la Secretaria técnica de cooperación internacional (2013-2015).

Fecha y hora de la entrevista: 31 de marzo de 2017, 15h30

Lugar: Sala de reuniones, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Preguntas y respuestas editadas por el autor.

Al 2014 Alemania trabajaba en Ambiente, sector social, Energías renovables y apoyo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Alrededor de 97% de su trabajo se concentraba en ambiente y lo hacía en conjunto con el Ministerio del Ambiente (MAE) [cód.: recursos materiales].

A Alemania le costó acoplarse con nuestros objetivos de conocimiento y talento humano (intereses ecuatorianos) [cód.: agenda fija], tras las negociaciones permitimos que sigan en los temas de ambiente y energía limpia [cód.: agenda flexible].

A nivel político el MAE tenía mucha dependencia de Alemania [cód.: perjuicio material percibido; recursos materiales; recursos imaginarios].

Del 2013 al 2015 hubo 2 negociaciones. La primera para renegociar y rechazar la cooperación de Alemania en el sector social. La segunda definir las condiciones de trabajo en el sector ambiental, sobre los pagos por servicios ambientales [cód.: valores materiales sobre imaginarios]. Programa socio bosque, socio manglar y temas afines. Ecuador no aceptaba registrar como cooperación los pagos que realizaba Alemania por los servicios ambientales de Ecuador, porque Ecuador lo consideraba un servicio que brinda a la comunidad internacional, para ellos les sirve plantearlo como cooperación: nos pagan por producir oxígeno. Por tanto, se firmó un acuerdo con esta concesión después del ministro Ortega. También se negoció aporte financiero de KfW.

Si trabajas en un proceso de (mayor soberanía) [cód.: agenda fija; oposición de agenda; estado periférico] les vendo el oxígeno porque Ecuador invirtió en el programa socio bosque (protección y conservación de bosques a través de compensaciones para socios privados) para poder producirlo. No era cooperación tradicional. Alemanes querían tratar como si fuera cooperación tradicional. Al final conseguimos la concesión de Alemania y Ecuador a través del MAE firmó el contrato "REM" (contrato donde Alemania paga por tonelada métrica de oxígeno que produce Ecuador) [cód.: agenda flexible].

Posteriormente se produce una ruptura de relaciones políticas con Alemania. Parlamentarios Alemanes vienen al país sin informar al gobierno ecuatoriano con el objetivo de conocer y vigilar Yasuní. Ecuador no les permitió la entrada por no haberse anunciado previamente [cód.: valores imaginarios sobre materiales].

En el 2013 piden a Seteci repensar negociaciones. 2014 Se producen las negociaciones entre los gobiernos de Alemania y Ecuador. En el 2015 Se produce un encuentro entre el Presidente Rafael Correa y Angela Merkel. Ecuador mandó un primer mensaje: hagamos la cuenta para devolver el aporte de Alemania en materia ambiental. Se hizo la cuenta y se identificó una dependencia muy alta del MAE hacia el aporte de Alemania que no se había identificado antes [cód.: perjuicio material percibido; perjuicio material no percibido].

Cuando Correa se reúne con Merkel le dice doy paso, pero no puede volver a suceder. Su cooperación no solo se va a Yasuní sino a todo el sistema nacional y todos nuestros esfuerzos nacionales y quede claro que nosotros (Ecuador) ponemos las condiciones.

Renegociación de las condiciones de cooperación ambiental entre Ecuador y Alemania. Ecuador: queremos seguir trabajando, pero no en ambiente. Para Alemania la intervención realizada en años anteriores en alrededor de 80% del total de su aporte no podía desestimarse a la ligera. Trabajaron en condiciones sobre los aportes financieros de KfW y aportes técnicos de GIZ.

Alemania cedió sobre la visita a Yasuní. Se acordó que el proyecto en el Yasuní no seguiría con financiamiento de Alemania. Después de meses de negociación. Cooperación responde a intereses políticos. En marzo de 2015, inicié mis labores en el MAE. En septiembre de 2015 se reanudaron las relaciones con Alemania. Hubo un trabajo muy fuerte para reorientar proyectos del Ministerio del Ambiente. Se canalizó el aporte de Alemania el proyecto Amazonía Norte en lugar del proyecto Yasuní [cód.: agenda flexible].

Ecuador fue enfático en su posición, Ecuador establece agenda, Alemania no [cód.: valores imaginarios sobre materiales]. A nivel político el canciller de ese entonces, Ricardo Patiño, rechazó la visita de los parlamentarios argumentando que la comunicación sobre su visita se hizo a destiempo, ellos se anunciaron horas antes de su llegada [cód.: valores imaginarios sobre materiales].

¿Por qué mantener la ayuda de Alemania?

Alemania tiene conocimiento, son expertos en energías renovables y conservación [cód. costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios]. Es un país de referencia en este tema. Además de la dependencia importante del Ministerio del Ambiente [cód. costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios; perjuicio material percibido].

¿Por qué le interesa a Alemania cooperar con Ecuador, y por qué el interés en intervenir en el sector ambiental?

Por la situación geopolítica de Ecuador. En Ecuador están los bosques mejor conservados de América del Sur [cód.: recursos materiales]. Hay una rica biodiversidad en ellos [cód.: recursos materiales]. Además de representar una entrada a los bosques de América del Sur.

Fausto Espinoza (entrevistado 3), miembro de la dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, elaboró el informe en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, para argumentar la salida de USAID en el año 2013. 17 de febrero de 2017.

Lugar: Instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, técnico de la dirección de monitoreo y evaluación de la Coordinación General de gestión y promoción interinstitucional.

*Interpretación de la entrevista a través de anotaciones en libreta de campo.

(...) Me gustaría saber cómo fue tu experiencia técnica en relación a la salida de USAID.

(...) Junto a Iván Martínez, Erika Benavidez, Cristina Fuentes y Evelyn Vega, atendíamos las solicitudes de información sobre USAID que incrementaron en el año 2013.

¿Qué contenía el informe?

El informe contenía, análisis, insumos, situación de las ONG financiadas por USAID. Datos de las evaluaciones realizadas hasta el momento [cód.: costos beneficios] (...)

¿El informe era determinante?

El informe no era determinante, era un insumo para apoyar una decisión política previa [cód.: valores imaginarios sobre materiales; perjuicio material no percibido].

¿Con qué frecuencia les pedían estos informes sobre USAID?

A cada rato nos pedían información sobre el financiamiento de USAID a las ONG registradas en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. En el 2013 empezaron a pedir más información [cód.: process tracing]

¿Quién pedía?

Ministerio del Interior y antes de que yo ingresara a trabajar (antes del 2013) creo que hubo solicitudes de presidencia [cód.: process tracing]. Las solicitudes de información llegaban en sobre cerrado y decían: altamente confidencial, y advertía: no se puede abrir este sobre si no lo realiza el destinatario, si lo encuentra abierto, notifique al ministerio del interior; eso me acuerdo.

¿Alguna vez llegó a la unidad en la que trabajaste una solicitud de información por parte de Cancillería?

Si había solicitudes de cancillería, pero tenían prioridad para nuestro equipo las solicitudes remitidas desde el Ministerio del Interior.

Anónimo 1, ex funcionario de la Secretaría Nacional de Inteligencia de Ecuador, realizada el 07 de marzo de 2017, 16hrs, en las instalaciones de FLACSO, sede Ecuador. Seteci recibió solicitudes a sobre cerrado para justificar la salida de USAID, me gustaría conocer tu opinión sobre este tipo de solicitudes a sobre cerrado y confidenciales. Si era sobre manila cerrado con calificación de reservado el documento provenía de la Secretaría de Inteligencia. Ellos amparados en la ley de Seguridad Pública y del Estado pueden requerir información para generar informes de inteligencia estratégica y prospectiva que son presentados al Presidente de la República (de Ecuador) [cód.: costos beneficios; perjuicio material no percibido].

Anita Krainer (entrevistado 4). Coordinadora del Departamento Desarrollo, Ambiente y Territorio, FLACSO Ecuador, ex colaboradora de la cooperación alemana en Ecuador, entrevista con el autor, marzo de 2017. Oficina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

*Fiel transcripción del audio.

Yo te puedo decir un poco de mi formación, mis experiencias profesionales, laborales, académicas. (...) con la cooperación alemana he trabajado como 20 años (...) primero como practicante, después como asistente de proyectos, en 1992 fue mi primer acercamiento. Después me involucré más con la cooperación alemana, (...) estando a cargo de proyectos, asesora técnica, también asesora principal, como directora de proyectos. En Bolivia, también, no solamente en Ecuador, (donde) estuve en un proyecto intercultural bilingüe con el Ministerio de Educación desde 1995 a 1999. (...) trabajé en Bolivia en La Paz con el Ministerio de Educación en un proyecto de formación docente, en educación intercultural bilingüe, Aimara, Quechua y Guaraní, después seguí trabajando con la cooperación alemana en un proyecto regional, trabajaba en la Amazonía con pueblos indígenas (...) fortalecimiento de organizaciones indígenas (...) en los 9 países de la Amazonía (...) un proyecto de todo Sudamérica (...) después trabajé relacionado siempre con educación (e) interculturalidad (...) de hecho con FLACSO también me vinculé a través de la cooperación alemana, con un proyecto de apoyo de expertos, expertos integrados, es una figura de la cooperación alemana que en ciertas instituciones, congope, ame, Banco de Estado (...) yo vine a FLACSO como experto integrado para trabajar en temas de medio ambiente, en la maestría de (estudios) socio ambientales, y el tema de interculturalidad

¿Eso, hace poco?

Eso, era en 2008. (...) y este apoyo terminó en 2013. (...) Yo en 2013, pasé a formar parte de FLACSO, como profesora, porque (...) en la cooperación alemana me iban a mandar a las Filipinas y me tenían otra propuesta de proyecto en Serbia sobre conflictos multiétnicos. Pero, ahí decidí no, aquí en FLACSO me había integrado (...) y me salí de la cooperación alemana, pero yo estaba trabajando como parte de la cooperación alemana hasta 2013. Ahora también estoy vinculada en investigaciones que hacemos, pero ya desde la FLACSO 100%.

¿Cómo percibía usted, por parte del gobierno ecuatoriano que era recibida esa cooperación alemana?

Diferente no, desde 1992, (...) era muy diferente, claro tu estudias desde 2007 a 2015 (risas)

Si (risas)

Pero sí, había un giro, había un giro fuerte con el actual gobierno, que entró en el 2008 creo **2007**

Ah ya, justo, ese es tu (...)

Sí

Sí, que tiene sus ventajas y sus desventajas [cód.: **costos beneficios**]. (...) la ventaja (...) que la cooperación se quedó como coordinado desde el Estado, el gobierno, que se coordina, y se ve que los proyectos o los apoyos que los diferentes países dan (...) se enfocan en el plan nacional del buen vivir (...) es decir, el país tiene un plan y los países de la cooperación se enmarcan en este plan y se apoyan esas líneas [cód.: **recursos materiales; valores materiales sobre imaginarios**]. (...) y eso me parece muy bien porque así se fortalece (...) y se coordina también de forma de que, cuando yo trabajaba en los años 90, en muchos lados (...) había la cooperación danesa, la holandesa, la francesa, la suiza, la alemana (...) los estados unidos y

todos estaban en la provincia de Pastaza y algunos hasta hacían lo mismo, es decir (...) en lugar de aprovechar sinergias y fortalecer la comunidad o la población en cierta área, en lugar de (...) dispersamente, siempre la unidad fortalece. Eso está bien que Seteci o Ageci, no sé cómo se llama ahora (la agencia ecuatoriana encargada de gestión de cooperación internacional no reembolsable)

AGECI, luego pasó a ser Seteci, hasta 2015, ahora ya no existe Seteci (2017) (...) ahora es Ministerio de Relaciones Exteriores (...)

(...) Si también (hubo) algunos cambios en este sentido. Pero esto me pareció bien, que se centralicé la organización de las intervenciones que vienen con apoyo, ayuda de afuera [cód.: recursos materiales]. Porque también la cooperación siempre tiene uno de los principios que es no hacer daño [cód.: costos beneficios; perjuicio material percibido]. (...) en muchos casos la cooperación hace daño sin querer (...) porque hay competencia entre la cooperación, quien tiene más impactos (...) ahí (el control de Ecuador) eso estaba muy bien [cód.: costos beneficios; perjuicio material percibido]. (...) Lo que no estaba bien es que se llegó (...) desde la Seteci, sí (...) o no sé (...) o de este gobierno (...) no sé cómo decirlo [cód.: costos beneficios].

(...) Por qué duda desde la Seteci o el gobierno (...) usted tiene una duda si es que es la Seteci o es otra entidad (...)

No sé si Gabriela Rosero que era de la Seteci (...) cierto

Si, ella era la Secretaria Técnica

ella era la que decidía (tono dubitativo) (...)

Usted no está segura (...) no se ve con claridad quién toma la política pública (...)

Yo creo que es una política que estaba directamente dirigido desde (...) puedo decir gobierno, porque hay políticas de gobierno, así vamos, ¿no?

Cuando dice políticas de gobierno, ¿usted hace referencia al ejecutivo o a la suma de agencias?

Sí, al ejecutivo, el presidente, creo (...) yo no tengo certeza, pero yo creo que no es la Secretaria (Gabriela Rosero) que dice así vamos a hacer, yo estoy seguro que se enmarcaba en la política del gobierno, sí, sí (...) el presidente es el que da las riendas. ¿No cierto?

Sí

Ah, y entonces había una, no sé cómo explicar eso, se tornó como, antes en los años 90, era así, así abriendo la mano por favor, y ahora decimos no, nosotros decimos y decidimos y ustedes no [cód.: valores imaginarios sobre materiales costos beneficios; recursos materiales; recursos imaginarios] (...) ese cambió de como opinar o ponerse frente a los cooperantes [cód.: valores imaginarios sobre materiales; agenda fija], (...) lo que llevó a que expulsen a unos y a los alemanes casi, yo estaba en esa época cuando pasó lo de Yasuní (...) 2012 creo, Copenhague, diciembre 2012 (...) donde nosotros y ahí estaba en un filo si la cooperación alemana también se va.

¿Por decisión de Alemania? (...)

No sé en qué momento estas tú, en tu investigación (Risas)

(...) Lo que usted notó era por una molestia causada por el gobierno ecuatoriano que iba a desembocar en una decisión alemana de salir del Ecuador

Ah, ah (sonido de negación)

¿Era en el sentido contrario?

Sí, no sé si ahora [cód.: recursos imaginarios]. (...) (declaraciones fuera de la grabación) (...)

Cuál cree usted que fue el factor determinante para que Ecuador decida, finalmente, continuar con la cooperación alemana, tras posibles consideraciones políticas que pudo haber desembocado en la salida de la cooperación alemana

(...) Yo creo que Alemania, y también las otras cooperaciones tienen una deuda con los países del Sur [cód.: recursos imaginarios]. (...) Es como obligación la cooperación [cód.: recursos imaginarios] (...) es como un porcentaje (...) del PIB de Alemania o de cualquier país, se debe destinar a la cooperación

El 0,7%, un tecnicismo

Se debe destinar a los países más necesitados, y en esto, cumple Alemania [cód.: recursos imaginarios; estado periférico]. Ahora puede cumplirlo con otros países porque como te dije están en 120 países (...) pero si Alemania yo creo, no sé, (...) eran decisiones que ya (...) ni se hablaban con cooperación alemana sino era embajada, cancillería alemana, (...) era más diplomático (...) yo creo que al final se llegó a bajar el nivel de confrontación o de conflicto y yo creo que ni a Ecuador ni a Alemania les interesaba salir, y sobre todo creo que Alemania no sale (...) si redujo bastante [cód.: perjuicio material percibido], (...) en los años 90 era mucho más grande, mucho más proyectos, muchos más campos de intervención también, redujo bastante, se enfocó más en el ambiente (...) en las áreas verdes (...).

Yo creo que, si tú tienes una estructura armada décadas en un país, es más fácil bajarle al nivel más Low Budget (bajo presupuesto), bajo perfil, y esperar que pase (...) en los cambios que hay, que habrá, (...), habrá otro presidente, es seguro, no sabemos en qué área, con qué partido (...) habrá nuevo presidente, habrá (...) nuevos enfoques, y ahí (...) cuando esté otra vez, según la situación, subir (presupuesto) [cód.: agenda flexible; costos beneficios; perjuicio material percibido], como Perú también pasó con el Sendero Luminoso, bajó totalmente, pero después cuando ya se estabilizó (...) ahora está despegando fuerte la cooperación alemana en Perú (...).

(...) Esto tiene relación (...) con la cooperación de Estados Unidos (...) se discutía en ALBA (sobre) expulsar la cooperación de USAID, por qué se hablaría en un foro político multilateral la necesidad de que salga la cooperación estadounidense y la alemana no (...)

No sé, la relación con Estados Unidos, muchas veces es también (...) el grande del mismo continente, (...) la relación si la veo diferente Ecuador, Estados Unidos, Ecuador, Alemania.

De esa diferencia en la relación, (...) ¿no hubo un esfuerzo por parte de Ecuador de conservar la relación con Alemania?

Sabes que, en la cooperación alemana, lo que también dio ventaja, que no es tanto el caso de otras cooperaciones o de la cooperación de Estados Unidos, Alemania apuntó a fortalecer las capacidades nacionales [cód.: recursos materiales], es decir, cuando yo trabajé en, 99 (1999), 92 (1992), en Ecuador, había muchos proyectos, muchos expertos internacionales que vinieron de Alemania para dirigir proyectos y esta política iba cambiando y ahora hay dos o tres alemanes aquí, la mayoría de los componentes de los proyectos son manejados por ecuatorianos mismos pero que han sido (...) creciendo capacitados, formados por la propia GTZ (ahora GIZ), Virgilio Hernández, por ejemplo, Lourdes Tibán, (...) hay muchos que están en el Ministerio de Ambiente, Subsecretarios, que habían sido técnicos de la GTZ durante años (...) después ya despegaron y se fueron insertando en el ámbito político y están (son) ahora los contrapartes como los llamamos, entonces es una relación de confianza de más trayectoria, creo [cód.: recursos materiales].

(...) (la entrevistada está por salir a dictar una clase, pero concede un margen de tiempo para finalizar la entrevista)

¿Las fundaciones políticas de Alemania, si se visita la embajada de Alemania en Chile, el sitio web, se expone el trabajo de las fundaciones políticas (...) están todas presentes excepto Konrad en Ecuador

En Ecuador estuvo presente Konrad, pero también (...) se fue [cód.: perjuicio material percibido].

Entonces cómo usted hablaría del trabajo de las fundaciones políticas en Ecuador, coincidían con la ideología del gobierno, ¿cómo se manejó ese tema para que el gobierno no expulse a esas fundaciones o nunca se fue una amenaza de que el gobierno las expulse?

Yo te diría que Konrad Adenauer no fue expulsada, pero sí fue bien claro que el gobierno no quería seguir [cód.: agenda fija; costos beneficios; perjuicio material percibido] (...) entonces no hicieron ningún esfuerzo para mantenerse aquí. Konrad Adenauer es de derecha, porque todas las fundaciones políticas de Alemania tienen su partido político que les soporta, pero también reciben apoyo financiero (...) del ministerio de cooperación (...). Pero independientemente que ideología o qué política en Alemania les sustenta, les apoya (...) me parece que están haciendo un trabajo muy interesante en Ecuador. O han hecho, la Hans Seidel, por ejemplo, ha hecho un trabajo, años, ha formado, porque ellos han dado muchas becas, sobre todo para pueblos indígenas, y muchos líderes indígenas actuales han ido, han sido beneficiados con becas de la Hans Seidel, no importa que ideología tengan, es decir, eso es un poco el sentido del trabajo de las fundaciones políticas como yo les conozco, yo he trabajado con ellos (...) no es tan importante lo político, yo creo que con la Konrad Adenauer había un poco, un pequeño choque podría decir (...).

(...) ¿No había un choque de doctrina con las otras?

Hay unas que están también como la GIZ (...) que no están tan en la línea, que están bajando un poco el perfil, (...) si trabajando, pero no confrontando, porque tampoco es la idea de la cooperación, porque en el fondo también es una cooperación (...) la Rosa Luxemburgo también está en Ecuador, Friedrich Ebert, la Hans Seidel también está todavía, pero menos fuerte, algunos están menos fuertes [cód.: costos beneficios; perjuicio material percibido].

(...)

(palabras de agradecimiento y despedida).

Barbara Hess (entrevistado 5). Representante de GIZ en Ecuador, realizada el 27 de marzo de 2017 en la oficina de GIZ, 4to piso. 16hrs.

Como ha sido su trayectoria con GIZ

(...) En el año 2011, la cooperación alemana en Ecuador tuvo una reforma institucional, tres entidades pasaron a fusionarse en GIZ (...).

Como ha sido el desempeño de su cargo en Ecuador durante el periodo 2007-2015.

Desde 2007 Ecuador y Alemania trabajaron en dos áreas prioritarias:

1. Protección ambiental y uso sostenible de recursos naturales
2. Descentralización y reforma del Estado

Desde entonces se trabaja en las dos áreas [cód.: costos beneficios].

Apoyo técnico de la GIZ: se preparan programas y proyectos según los objetivos de las áreas.

Paso 1. Áreas prioritarias

Paso 2. Consultas intergubernamentales, diálogos, entre Alemania y Ecuador: Ministerio de Cooperación y Desarrollo, por parte de Alemania y por parte de Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, AGECI-SETECI (agencia ecuatoriana encargada de la gestión de cooperación internacional no reembolsable) [cód.: costos beneficios].

Paso 3. Ecuador y Alemania en el área de Medio Ambiente trabajaremos en Bosques Tropicales

Paso 4. GIZ analiza propuestas. [cód.: costos beneficios].

Paso 5. En las negociaciones intergubernamentales se habla del dinero. [cód.: recursos materiales].

GIZ prepara proyectos y se elaboran los términos de referencia.

La misión de preparación de proyectos. Osculta el problema, identifican actores con los que se va a trabajar indicadores actualizados orientado hacia el impacto. Oferta documento, presenta, Ministerio de Cooperación y Desarrollo de Alemania hace el control de calidad. [cód.: costos beneficios].

Tras aprobación, se da el encargo de implementar el proyecto. Cada proyecto tiene que hacer un informe anual para Alemania. [cód.: costos beneficios].

Sobre la Cooperación de Alemania. Cuáles son las motivaciones de la cooperación de su país en general

Motivaciones: política del Estado. [cód.: costos beneficios].

Política exterior tienen diferentes instrumentos. Cooperación es un instrumento. [cód.: recursos imaginarios; costos beneficios].

Alemania: responsabilidad compartida para mantenimiento de paz, buena relación, medio ambiente, y bienes públicos globales. América Latina para Alemania tiene mucha prioridad [cód.: recursos materiales].

Cómo se justifica el presupuesto de Cooperación Alemana en las instancias gubernamentales de su país y frente a los ciudadanos alemanes o contribuyentes

Desde 2007 por temas de política mundial se (concibe) a América Latina como socio estratégico de un mundo globalizado. América Latina dispone de recursos importantes en el tema climático y biodiversidad. [cód.: recursos materiales].

Cambios en la democracia: más izquierda, más derecha, no hay mayor preocupación para Alemania. [valores materiales sobre imaginarios]

Cuál es la agenda de cooperación alemana en Ecuador

Países prestan cooperación con propia agenda. No se ha visto en Alemania trabajo de 30 años de la cooperación alemana, por ejemplo, el ministro de cooperación y desarrollo de la década de los 90 a 2000 dijo que la cooperación alemana debería ayudar a abrir mercados (a propósito de ver que los vehículos de la cooperación alemana no eran Mercedes Benz, es decir, no pertenecían a la industria automovilística propia, sino a la de otro país) [cód.: valores materiales sobre imaginarios].

La implementación de esa agenda en Ecuador ha respondido a las preocupaciones de los ciudadanos alemanes y el gobierno alemán

Ciudadano alemán no estaba involucrado en cooperación (de Alemania en el mundo), muy alejado de la realidad diaria. Era difícil para el Ministerio de cooperación y desarrollo de Alemania transmitir la importancia de la cooperación (hacia el exterior) a la ciudadanía alemana. Con la hambruna y muerte era más fácil transmitir esta idea: ayudar en medio de catástrofes. [cód.: costos beneficios].

La otra preocupación de los gobiernos alemanes era la responsabilidad como ciudadanos del mundo, evitar guerras, distribuir mejor los recursos, el futuro de los bienes globales para los ciudadanos del mundo. [cód.: costos beneficios; estado central].

Con la crisis reciente de migración en Europa, la gente entiende mejor la importancia de la cooperación, (...) (frente a la creencia) hay malos gobiernos, roban la plata (la conciencia del aporte de la cooperación se enfrenta a la idea generalizada en Europa de que hay malos gobiernos que roban el dinero de la ayuda europea) [cód.: costos beneficios; recursos imaginarios].

Ciudadano común (de Alemania) duda de la necesidad y eficiencia de la cooperación. [cód.: costos beneficios; recursos imaginarios] (...) Las Guerras de Siria e Iraq son cercanas al continente europeo y por eso, en esos casos se comprendió mejor (en Europa) la (importancia de la) cooperación.

(Los problemas de) Ecuador y América Latina no son conocidos (son desconocidos) para el ciudadano común en Alemania.

Para los partidos (políticos) en Alemania, la mirada es diferente. (Me refiero al) partido verde, partidos de la izquierda, miran mucho hacia América Latina. El partido verde tiene interés en el Medio Ambiente: apoya el manejo de la biodiversidad. Los partidos de izquierda (Alemania) tienen más interés en apoyar a los gobiernos de izquierda en el mundo (el gobierno de Rafael Correa del 2007 al 2015 coincidía con esa percepción).

En Alemania Ángela Merkel ha gobernado por alrededor de 16 años y el partido conservador por 30 años. Organizaciones de la Sociedad Civil tienen apego a América Latina. Guerras del Salvador, Nicaragua. ONG y partidos de Alemania. Países de la revolución, los han mirado con romanticismo [cód.: recursos imaginarios]. Grupos en Alemania tienen relación con grupos ecuatorianos. (La iniciativa) Yasuní ITT gustó a ese segmento.

(...) Interpretaciones diferentes, Ecuador interpretó lo que hizo esa Ministra (sector social en Alemania) como que Alemania apoyaba la idea. No existió nada concreto donde se haya dicho que Alemania apoya esa iniciativa [cód.: valores materiales sobre imaginarios].

Yasuní ITT no era parte de la política de Alemania. En el parlamento dijeron nos gusta, pero no son el ejemplo para entregar dinero [cód.: valores materiales sobre imaginarios]. Cambio de Ministro de Cooperación a liberal. Él dijo no. El mecanismo de Yasuní ITT, fideicomiso de Naciones Unidas no gustó. Alemania no paga por algo que no se hace. Alemania solo financia acciones concretas [cód.: valores materiales sobre imaginarios].

Cada año Ejecutivo hace propuesta de presupuesto y pasa por el parlamento. Propuesta del ejecutivo toma en cuenta acuerdos internacionales (acuerdo de cooperación de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico, de la cual forma parte Alemania). Alemania aporta más o menos aproximadamente 0,3% del PIB [cód.: costos beneficios]. Si pueden influenciar los partidos políticos en el presupuesto de cooperación por sectores para el (presupuesto del) año, parlamento presiona sobre el ejecutivo. Exigen cosas, si un país se porta complicado con la cooperación, llaman al Ministro y preguntan por qué estamos en ese país si hay otros que quieren [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios]. Pueden presionar en contexto de elecciones. Esa es la relación ejecutivo-legislativo de Alemania (en cuanto a la cooperación).

(...)

Parlamento pidió explicación formalmente sobre Ecuador (...) también lo hizo mediante mecanismos informales confidenciales.

Ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra en la asignación presupuestaria.

Existen tres comisiones importantes en cooperación en el parlamento alemán (vinculadas con el ejercicio de la cooperación alemana en Ecuador) [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

1. Comisión de cooperación al desarrollo y económica
2. Comisión de presupuesto, vinieron a Ecuador hace 3 años.
3. Comisión de Medio Ambiente, prioritario en Ecuador.
4. Comisión amigos de América Latina.

Estas comisiones planifican viajes para informarse sobre cómo funciona la cooperación [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

Cuál es el balance que realiza usted en la evolución de la agenda de cooperación alemana en Ecuador en el periodo 2007-2015 en relación a sus motivaciones y las políticas de Ecuador.

La cooperación realizada por Alemania en Medio ambiente ha reflejado una relación muy positiva con Ecuador [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios]. Se debe a que la cooperación alemana se enmarca dentro de las políticas ecuatorianas, pero también más allá (...) atiende compromisos de Ecuador realizados internacionalmente. Ecuador se comprometió en reducción de CO₂, a favor de la conservación. Funcionó muy bien con los actores, perfecto, todo muy bien [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

Por el lado político fue un shock, el problema fue sorpresivo. En el área de descentralización hemos tenido problemas hasta llegar al problema diplomático o político (Yasuní ITT).

Consecuencias del problema político diplomático (no técnico) presidente de Ecuador dijo que suprimiría cooperación. Cooperación alemana (GIZ) fue paralizada (no solo en medio ambiente sino en todo). Hasta lograr superar problema político diplomático. No pudimos superar problema sino presidente Correa-Merkel, 9 meses (de suspensión).

9 meses, hasta septiembre de 2015 [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios]. Ecuador - Alemania. Empezaron a mirar la solución a la parálisis de cooperación, se llegó al acuerdo: sigan como antes, no hubo cambios [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios]. (...) Nos ayudó a entendernos mucho mejor (...) gente

(Ecuador) se metió de cabeza y llegó a entender la cooperación alemana [cód.: agenda flexible; relación de agendas; perjuicio material percibido].

Área prioritaria de descentralización y modernización del Estado ha sido un área complicada de implementar en este periodo (2008-2010). Entendemos el tema de fortalecer a los GAD, somos buenos en la cooperación cuando logramos involucrar diferentes niveles de gobierno y otros actores, nuestro trabajo es multinivel, multiactor. Lo trabajamos siempre y aplicar este enfoque en Ecuador no fue posible. El gobierno del Ecuador (ejecutivo) y Senplades no nos dejaban ir al nivel descentralizado, nos decían: quédense con nosotros, en el nivel central [cód.: recursos imaginarios; agenda fija; oposición de agendas].

De 2008 a 2011 se trabajó con el proyecto PROMODE (proyecto para fortalecer las capacidades de actores descentralizados), desde ese último año pasó a ser un nuevo programa: Fortalecimiento del Buen Gobierno, que existe hasta ahora (2017) pero no funciona bien. Territorializar políticas sectoriales. Logramos avanzar con el programa desde hace 7 u 8 meses cuando logramos un acuerdo para hacer el trabajo con la Senplades zonal del austro. Como que GIZ dijo bueno, bueno. Plan de manejo de la Biosfera de Cajas. Actores desconcentrados del Gobierno [cód.: agenda flexible; relación de agendas]. Proyecto termina en junio y con eso termina 15 años de cooperación en gobernanza [cód.: recursos imaginarios; agenda fija; oposición de agendas] y con eso termina nuestra intervención por una planificación (...) de Alemania, pero se pudo haber (...) prolongado [cód.: recursos imaginarios; agenda fija; oposición de agendas].

En el año 2014 antes del problema (Yasuní ITT) acordábamos cambiar ya no trabajar en descentralización y reforma del Estado sino en fortalecimiento del sector público y matriz productiva. Esto fue como un gesto de Alemania frente a las exigencias de Ecuador de sus tres áreas: matriz productiva, talento humano y tecnología [cód.: agenda flexible; relación de agendas].

Medio ambiente sí, parlamentarios ven que Ministerio pide dinero para Ecuador, para qué seguir con Ecuador (preguntan los parlamentarios), porque es un país mega diverso, es un actor importante en esta temática (calculó material realizado por GIZ) [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios][cód.: agenda flexible; relación de agendas] Tema Buen Gobierno siempre vale la pena para los parlamentarios porque se puede mejorar siempre [recursos imaginarios].

Buena relación con el Ministerio de Ambiente (no son los más fuertes del mundo) Si no es en área de medio ambiente parlamento no mostraría interés y no aprobaría. [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

GIZ intercedió frente a Ministerio (de cooperación y desarrollo de Alemania) para presentar nuevas temáticas [cód.: agenda flexible; relación de agendas].

Ya no Modernización del Estado (exigía Ecuador) [cód.: recursos imaginarios; agenda fija; oposición de agendas].

A corto plazo pensamos (Alemania) en desarrollar el tema de desarrollo urbano sostenible [cód.: agenda flexible; relación de agendas]. Ciudades, políticas urbanas, agenda hábitat, apoyarle a Ecuador en eficiencia energética y transporte sostenible, empieza en julio (2017). Se planificó en 2014 (se interrumpió por las declaraciones de Ecuador de rechazo de la ayuda alemana en materia de ambiente) y ahora empezamos [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

(...)

Como ha sido el trabajo del gobierno alemán en Ecuador a través de las distintas entidades presentes en el país

KfW (entidad financiera alemana) no tiene representación acá (Ecuador) y son menos abiertos para conversar [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

Quien visita Ecuador es la responsable de la sede en Bogotá.

Las fundaciones Ebert, Rosa Luxemburgo cuentan con la aprobación del gobierno actual (gobierno del presidente Rafael Correa), la fundación Hans Seidel ya no tiene oficina principal aquí. Normalmente las fundaciones trabajan con los partidos políticos.

La embajada de Alemania en Ecuador: impase diplomático aún no está superado, no está resuelto. Todavía parlamentarios alemanes esperan invitación para visitar Yasuní ITT, estamos en stand by (suspense).

Como mira usted la salida de la cooperación estadounidense frente a su permanencia.

Los estadounidenses antes de ser expulsados se fueron antes de tener un conflicto abierto.

Nosotros (Alemania) no tuvimos conflicto abierto y nos quedamos. [cód.: valores materiales sobre imaginarios; costos beneficios].

Hay información relevante para usted que pueda darme más información sobre el trabajo de la cooperación alemana en Ecuador.

Le recomiendo la publicación dejando huellas, donde se recogen testimonios de gente vinculada con GIZ.

Embajador Gustavo Ante (entrevistado 6), responsable de subsecretaria de América del Norte (desde noviembre de 2016), antes embajador de Ecuador en Uruguay. entrevista realizada en mayo de 2017.

Estados Unidos coopera con Ecuador en muchas áreas [cód.: **costos beneficios**]. Todavía 60% de la cooperación que recibe Ecuador es de EEUU. USAID y Embajada cooperan con las instituciones ecuatorianas [cód.: **costos beneficios; perjuicio material no percibido; recursos materiales**].

Conozco de los casos de los Ministerios de Salud e Interior.

Programa nacional contra la malaria con fondos de USAID, coordinados con el programa (...) y el Ministerio de Salud de Ecuador con el objetivo (...) Ministerio de Agricultura, proyecto para ayudar a pequeños agricultores food for progress PL480.

Pienso que se necesitan informes anuales por parte de la cooperación estadounidense notificados a la Cancillería ecuatoriana [cód.: **costos beneficios; perjuicio material no percibido**]. No ha cambiado la agenda de cooperación de Estados Unidos en Ecuador. Norteamericanos fijan políticas incluso las relacionadas con cooperación, en Ecuador le interesa la seguridad como el lavado de activos, se han mantenido sus objetivos de cooperación en el país [cód.: **agenda fija; oposición de agendas; costos beneficios; perjuicio material no percibido**].

Entrevista Netflix: Sean Penn en Anthony Bourdain: Capítulo 1, No reservations, Haití. Minuto 20', recuperado de Netflix en 2016.

“Es fácil encender la tv, ver las noticias, (y decir) oh Haití de nuevo, parece como un agujero negro, me siento culpable (...) parece que hay una tendencia de solo pensar: nada de lo que haga puede ayudar, no habrá diferencia, (...) todos en este mundo de aquí (Haití) sabe porque todo es tan lento (se refiere a la eficiencia de la intervención de la ayuda) (...) pero es tan sutil que es difícil de explicar a los donantes; así que ellos prefieren empezar un nuevo y excitante proyecto (...). Para mi es fácil ayudar desde afuera, enviar un cheque (...) pero vivir aquí durante una semana ha sido difícil, mínima infraestructura, sequía, comida, no es la mejor (...) Hay una larga historia de ayuda fallida aquí, pero hay una larga historia de ayuda fallida en el mundo. Este es nuestro vecindario, donde podemos mostrar un ejemplo de cómo la ayuda puede funcionar (muestra un conjunto de carpas en las que viven personas de la organización, incluido él, y beneficiarios de Haití, aproximadamente 55 mil personas)”.

Anexo 5. Entidades implementadoras de cooperación internacional de Estados Unidos en Ecuador 2007-2015, precios constantes 2015.

Tipo de entidades	# entidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total general	% participación
Gobierno de Estados Unidos	15	\$35.76 7.090	\$41.14 9.468	\$42.103 .176	\$53.831 .179	\$40.202 .784	\$39.39 7.798	\$35.09 5.333	\$27.64 4.023	\$28.25 2.574	\$343.44 3.425	40,8%
Empresa Estadounidense	30	\$13.90 5.667	\$13.83 5.427	\$9.572. 826	\$12.428 .166	\$11.455 .718	\$8.928. 087	\$8.848. 330	\$8.876. 161	\$163.8 51	\$88.014 .233	10,4%
ONG No estadounidense	65	\$15.01 8.789	\$9.743. 184	\$11.057 .472	\$6.774. 351	\$6.378. 219	\$6.111. 066	\$8.933. 193	\$12.79 6.533	\$7.182. 307	\$83.995 .114	10,0%
ONG Estadounidense	26	\$10.37 8.452	\$7.860. 801	\$16.168 .545	\$7.160. 808	\$13.641 .444	\$4.504. 296	\$7.608. 873	\$6.884. 352	\$8.381. 736	\$82.589 .307	9,8%
Empresa No estadounidense	11	\$3.998. 697	\$5.882. 688	\$8.776. 011	\$7.726. 590	\$7.362. 139	\$10.89 6.600	\$9.983. 757	\$8.151. 198	\$5.606. 490	\$68.384 .170	8,1%
Multilateral Otros	5	\$3.548. 358	\$10.68 6.671	\$20.022 .894	\$2.728. 803	\$7.990. 327	\$6.823. 598	\$5.235. 681	\$3.805. 935	\$23.66 4	\$60.865 .931	7,2%
Multilateral Naciones Unidas	2		\$4.730. 628	\$4.861. 644	\$3.153. 840	\$8.465. 250	\$6.259. 281	\$2.966. 238	\$3.422. 727	\$1.586. 149	\$35.445 .757	4,2%
ONG Internacional	4	\$1.741. 245	\$2.173. 092	\$6.920. 999	\$5.869. 139	\$4.285. 189	\$4.161. 323	\$298.8 39			\$24.852 .148	2,9%
Iglesia Estadounidense	5	\$1.029			\$1.219. 236	\$828.92 4	\$3.204. 204	\$5.133. 861	\$6.337. 503	\$7.837. 091	\$24.561 .848	2,9%
Universidad estadounidense	6	\$1.294. 311	\$834.3 24	\$627.18 6	\$615.36 9	\$4.426. 803	\$2.849. 596	\$7.395. 267	\$369.5 55	\$81.03 9	\$18.331 .372	2,2%
Gobierno de Ecuador	1	\$374.5 02	\$1.395. 822	\$2.066. 883	\$2.159. 850	\$2.069. 586	\$2.568. 246	\$743.5 20	\$695.0 49		\$12.073 .458	1,4%
Iglesia No estadounidense	2			\$16.482						\$75.00 0	\$91.482	0,0%
Universidad no estadounidense	1	\$17.02 2		\$16.482							\$33.504	0,0%
Total general		\$86.04 5.162	\$98.29 2.105	\$122.21 0.600	\$103.66 7.331	\$107.10 6.383	\$95.70 4.095	\$91.64 5.214	\$78.98 3.036	\$59.02 7.823	\$842.68 1.749	100,0%

Fuente: U.S. Foreign Aid Explorer 2017. <https://explorer.usaid.gov/>.

Anexo 6. Responsables de coordinar acciones de cooperación internacional estadounidense en Ecuador, en relación porcentual, 2007-2015.

Participación 2007-2015 en relación porcentual al total de la Ayuda Extranjera de Estados Unidos	%	Participación 2015 en relación porcentual al total de la Ayuda Extranjera de Estados Unidos	%
Departamento de Defensa (gobierno EE.UU.)	14%	Departamento de Estado (gobierno EE.UU.)	29%
Departamento de Estado (gobierno EE.UU.)	11%	Cuerpos de Paz (gobierno EE.UU.)	17%
Cuerpos de Paz (gobierno EE.UU.)	8%	Municipal Economic Growth Activity (MEGA) Modified Acquisition and Assistance Request Document (MAARD) Vendor	9%
Organización Internacional de Migración (OIM)	6%	RET International	9%
Municipal Economic Growth Activity (MEGA) Modified Acquisition and Assistance Request Document (MAARD) Vendor	6%	Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)	7%
Empresa estadounidense no identificada	4%	Catholic Relief Services (CRS)	6%
World Food Program	4%	National Endowment for Democracy (NED)	5%
USAID	4%	Asylum Access	5%
Participación Ciudadana	3%	Counterpart International	4%
Departamento de Agricultura (gobierno EE.UU.)	3%	World Food Program	3%
FHI 360	3%	Participación Ciudadana	1%
Chemonics International, Inc.	2%	Departamento de Justicia (gobierno EE.UU.)	1%
CARANA Corporation	2%	Fundación para Conservación y Desarrollo Colinas Verdes	1%
Wildlife Conservation Society	2%	Otras (161)	3%
RTI International	2%		
ONG ecuatoriana no identificada	1%		
Gobierno de Ecuador	1%		
RET International	1%		
Empresa no estadounidense no identificada	1%		
Catholic Relief Services	1%		
East-West Management Institute	1%		
Academy for Educational Development	1%		
National Endowment for Democracy	1%		
Hebrew Immigrant Aid Society	1%		
Privados no especificados	1%		
Cooperative for Assistance and Relief Everywhere	1%		
Asylum Access	1%		
Fundación Interamericana (gobierno EE.UU.)	1%		
Departamento de Energía (gobierno EE.UU.)	1%		
Grupo FARO	1%		
National Democratic Institute	1%		
Red Financiera Rural	1%		
Organizaciones Gubernamentales Multilaterales	1%		
Personal Services Contractors - USAID	1%		
Otras (140)	10%		

Fuente: U.S. Foreign Aid Explorer 2017.

Lista de referencias

- Alegría, Claribel y Alegría Erick. 2016. Lao Tse. Tao Te Ching. Granada: Ediciones Valparaíso.
- Agudelo, J. (editor y coautor). 2011. *Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y Caribe*. Elacid; Ed. Kimpres, Bogotá, 2011.
- Akira, Carlos. 2015. Neorrealismo político vs. Multilateralismo democrático. Buenos Aires: CLACSO.
- Ayllón, Surasky y Leite. 2010. “La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior” en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ed. Catarata
- Bologna, Alfredo Bruno. 2008. “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el Gobierno de Menem”. Publicado en la Revista "Ágora Internacional" de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Año 3, N° 6, Julio 2008.
- Bonilla, Adrián. 2002, “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana” en *Orfeo en el Infierno*. FLACSO, Quito.
- Colacrai, Miryam. 2009. “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en Gladys Lechini, Víctor Klagsbrunn y Williams Goncalves (orgs.) *Argentina e Brasil. Venciendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepção estratégica*, (Rio de Janeiro: Revan, 2009), págs. 33-50.
- 2006. “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el mercosur”, en Atilio A. Boron, Gladys Lechini, Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina (Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Julio 2006), págs. 381-397.
- Cortez, David. 2014. “La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida”, En: Endara, Gustavo (coordinador) *Post –Crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) –ILDIS, Quito, pp. 315 – 352.

- Cox, R. (2010) The point is not just to explain the world but to change it. In C. Reus-Smith and Snidal, D. (eds.) *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford. Páginas 84-93.
- Degnbol-Martinussen, John y Engberg-Pedersen Poul. 2003. "Aid: Understanding International Development Cooperation". New York: Palgrave.
- Drekonja Gerhard & Tokatlian Juan Gabriel (eds.). (1983). *Teoría y Práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá, CEREC/ Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Dunne, Tim, Milja Kurki, and Steve Smith. *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford U. Press, Oxford, 2007.
- Escobar, Arturo (2005) "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 16 pp.
- Escudé Carlos, "De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico", R. Bouzas y R. Russell (ed.), *Estados Unidos y la Transición Argentina*, Legasa, Buenos Aires, 1989.
- 1991. La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito" en *América Latina Internacional*, enero-marzo, 1991.
- 1992. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- 2012. *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere. 169 páginas.
- Fearon, James. 1995. "Rationalist Explanations for War." *International Organization* 49(3) (1995): 379-414. Folder.
- Gardini, Lambert. 2013 *Latin America Foreign Policies, Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Mc Millan, New York.
- Gunder, Frank. 1970. *Lumpemburguesía: lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica*, Bogotá, Oveja Negra.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David y Perraton, Jonathan. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, (Stanford: Stanford university Press, 1999), pág. 444.

- Hey, 2003, "Ecuador, Foreign Policy on the Brink, en : Jeanne Hey, Frank Mora eds., Latin America and Caribbean Foreign Policy, Rowman Littlefield, Boulder.
- 1995, "Theories of Dependent Foreign Policy and the case of Ecuador in the 80's" Ohio: Center for International Studies. Capítulo 1. Introduction: Dependent Foreign Policy Theory, pg. 1-26.
- Hudson, Valerie M. 2014, Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory, Lanham: Rowman & Littlefield, Levels of Analysis Individual decision maker, group decision making pp 38- 116.
- Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth. 2011 "Unipolarity, State Behavior and Systemic Consequences", en: John Ikenberry et. Al. *International Relations and the Consequences of Unipolarity*, 2011 Cambridge University Press.
- Jaguaribe, Helio, "Dependencia y Autonomía en América Latina", en Jaguaribe, Helio La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI, México, 1970.
- 1979. "Hegemonía céntrica y autonomía periférica" en Hill, Eduardo y Tomassini, 1979.
- Jervis, Robert. 1976. "Perceptions and the Level-of-Analysis Problem" in Perception and Misperception in International Politics, edited by Robert Jervis, 13-28. New Jersey: Princeton University Press, 1976.
- Kay C. 2001. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina, pp. 337-429.
- Keohane, R. y Nye, J. 1973. "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion", en Leland M. Goodrich y David A. Kay (eds.), *International Organizations: Politic and Process*, (Wisconsin: Wisconsin University Press, 1973), pág. 393.
- 1977. *Power and interdependence*, Boston: Little: Brown.
- 1984. *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press.
- 2001. *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2001: capítulo 1.
- Lake, David. 2008. "The State and International Relations", in Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, eds., *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press. Págs. 41-61.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE. Capítulo 10. Writing Up Your Research

- Lancaster, C. 1999a. "Aid Effectiveness: The Problem of Africa". *Development Outreach*, 1.2: 22–4.
- 1999b. *Aid to Africa: so much to do, so little done*. Chicago: University of Chicago Press.
- 2006. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, María Gisela. "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil" *Relaciones Internacionales*, Núm. 22, (febrero-mayo 2013), págs. 9-26.
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy," *Latin America Politics and Society*, Vol. 53, núm. 3, págs. 1-24.
- Mariátegui, José C. 2008. "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana". *Archivos de Chile* CEME: <http://www.archivochile.com>
- Maurits van der Veen, A. 2011. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. New York: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001: capítulo 2, 25 páginas Flacso: 327.1/M463t/2001
- Meier, Gerald; Seers, Dudley, 1984. Eds. *Pioneers in development*. A World Bank Publication. New York: Oxford University Press.
- Miles, M. & Huberman, M. (1994) *Qualitative Data Analysis*. London: SAGE, Capítulo 4: Early Steps in Analysis
- Miranda, Roberto, "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad", en *Invenio*, año/vol. 8, nº 015, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Rosario, 2005, pp. 47-60.
- Moyo, Dambisa. 2010. *Dead Aid: why aid is nor working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Myrdal en Meier, Gerald; Seers, Dudley, 1984. Eds. *Pioneers in development*. A World Bank Publication. New York: Oxford University Press. Pp. 149-166
- Ocampo, José Antonio (2015). "Tiempos de incertidumbre: tras una década de progreso social y económico, América Latina se enfrenta a situaciones más difíciles". *Finanzas y desarrollo*. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 52 (3). 6-11. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/ocampo.pdf>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. OCDE. 2017.

www.oecd.stats.org

Ovando, Cristian, Aranda, Gilberto.: 2013. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*. jul-dic2013, Vol. 18 Issue 2, Pontificia Universidad Javeriana.

Parry, G. “Thinking one’s own thoughts: Autonomy and the citizen”, en Robert Wokler, ed., *Rousseau and Liberty*, (Manchester: Manchester University Press, 1995), pág. 100.

Prado, Juan Pablo (2010) “La cooperación Sur-Sur de México”, en *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ed. Catarata, pág. 27.

Prebisch, Raúl (1954). “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”. Informe presentado a la cuarta reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en Quintandinha, Brasil, ONU, Nueva York, noviembre, pág. 44.

Puig, Juan Carlos, (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

— 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

— 1984. *Introducción* en Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Tomo I.

Putnam, Robert. “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42, 3 (1988): 427-60. Folder.

Quijano, Aníbal (2000) “El fantasma del desarrollo en América Latina”, en Alberto Acosta (comp). *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, 2000, 18 pp.

Rathbone, J. P. “Latin America: Under new management”. *Financial Times*. 22 de junio de 2016. <https://www.ft.com/content/d1e89e0a-37c8-11e6-a780-b48ed7b6126f>

Rostow, W. Walt. 1984. “Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period” en Meier, G. y D. Seers (1984). *Pioneers in Development*. The World Bank, Washington.

Rivera, Fredy. (2012). *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO.

Rivera Fredy y Barreiro, Katalina. 2011. *Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad*

- mediática o (in) discrecionalidad política. En *Inteligencia Estratégica y Prospectiva* (15-35). Quito: FLACSO.
- Roselle, Laura y Sharon Spray. 2012. *Research and writing in international relations*. Second edition. Glenview: Pearson Higher Ed. Capítulo 4. Analysis and Writing,
- Rosenau, James, 1994. “Preteorías y teorías sobre política exterior” en John Vásquez, *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*. México: Limusa.
- Russell, R., y Tokatlian, J. 2001. “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Posdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Núm. 7, (mayo 2001), págs. 71-92.
- 2002. “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 21. (diciembre 2002), págs. 159-194.
- 2009. “Modelos de Política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en: *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, CIDOB: Barcelona.
- Santander, Guillermo (2011) “Venezuela: el donante ‘Bolivariano’ en Guillermo Santander (coord.) *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur*, Ed. UCM, España, 21 pp.
- Simonoff, A. (2014). “La autonomía puigiana”. En A. Simonoff, (compilador), *Los pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe; Methol Ferré, Puig y Tomassini a las relaciones internacionales*, Cuaderno de Trabajo no. 8, junio, pp. 53-61. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Singer, David J. “The Level-of-Analysis Problems in International Relations” in *The International System: Theoretical Essays*, edited by Klaus Knorr and Sidney Verba, pp. 77-92. Princeton: Princeton University Press, 1967. Folder.
- Sogge, David (2002) Capítulos 1 y 2 de *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria Antrazyt.
- Svampa, M. (2013) *Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. En *Nueva Sociedad* N 244, Marzo- Abril, 30-46.
- Tandon, Yash. 2009. Capítulo 1 de *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la ayuda al desarrollo en el tercer mundo*. Ed. Popular, Madrid.
- Thies, C. 2002. *A Pragmatic Guide To Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. International Studies Perspectives*

- Unceta, Koldo (2013) "Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 47, septiembre, FLACSO Ecuador.
- Wallerstein, Immanuel. "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis." En *The Capitalist World-Economy*, edited by Immanuel Wallerstein, 1-36. New York: Cambridge University Press, 1979.
- 1993. "The World-System after the Cold War." *Journal of Peace Research* Vol. 30 No. 1 (Feb. 1993).
- 2010. *El Moderno Sistema Mundial*. Madrid, México, D. F: Siglo XXI Editores, 2010: capítulo 1, 1-55.
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 2001.