

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2016-2018

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

Entre el idealismo y el pragmatismo de la política exterior ecuatoriana con sus socios
extra-regionales: EEUU, y UE (2006-2016)

Jorge Luis Montalvo Orbea

Asesor: Raúl Salgado Espinoza, Ph.D.
Lectores: Nashira Chavez Ph.D. y Msg. Juan Carlos Valarezo

Quito, septiembre de 2019

Dedicatoria

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios.

A mis padres, por su amor, trabajo y sacrificio en todos estos años, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí y convertirme en lo que soy. Ha sido el orgullo y el privilegio de ser su hijo, son los mejores padres.

A todas las personas que me apoyaron y han hecho que el trabajo se realice con éxito.

Epígrafe

“Dos excesos: excluir la razón; no permitir nada más que la razón”.

Blaise Pascal

Tabla de contenidos

Resumen.....	XIII
Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo 1	3
La política exterior de un Estado en un sistema internacional del siglo XXI	3
1.1.Acercamiento metodológico para el análisis del pragmatismo de la política exterior económica del Ecuador	9
Capítulo 2	11
Factores del pragmatismo en contrastes al discurso ideológico de los gobiernos latinoamericanos en su accionar hacia el exterior: marco teórico	11
1.1.Introducción	11
2.2.- Vertientes teóricas de la política exterior en el contexto del comercio exterior	13
2.3.- Análisis de política exterior realista y su poca explicación del mantenimiento de las relaciones bilaterales comerciales del Ecuador con EEUU y UE.....	15
2.4.- La política exterior liberal que promueve la interacción entre naciones y sus instrumentos básicos para la explicación	18
2.5.- Perspectivas constructivistas en la política exterior	20
2.6.- Análisis de la Política Exterior desde el pragmatismo e idealismo	21
2.7.- Conclusiones	30
Capítulo 3.....	31
Contexto histórico, político y económico de la política exterior del Ecuador frente a Estados Unidos y la Unión Europea hasta la llegada de la Revolución Ciudadana	31
3.1.- Introducción	31
3.2.- Ecuador y sus relaciones bilaterales con Estados Unidos: una exploración histórica a las puertas del siglo XXI	32
3.3.- Ecuador y sus relaciones bilaterales con la Unión Europea a las puertas del siglo XXI.....	38
3.4.- Características fundamentales de la política exterior comercial del Ecuador hacia EEUU y la Unión Europea en el siglo XXI hasta comienzos del Correísmo	39
3.5.- Intereses ecuatorianos en la relación bilateral comercial del Ecuador con Estados Unidos a comienzos del siglo XXI	40
3.6.- Intereses ecuatorianos en la relación bilateral comercial del Ecuador con la Unión Europea a comienzos del siglo XXI.....	45

3.7.- La Política Exterior del Ecuador frente a EEUU y a la Unión Europea en el Período del Correísmo	47
3.8.- Conclusiones	52
Capítulo 4.....	56
La aplicación del pragmatismo y la ideología en la política exterior ecuatoriana.....	56
4.1.- Introducción	56
4.2- La política exterior comercial pragmática e ideológica del Ecuador hacia Estados Unidos	56
4.3- La política exterior comercial pragmática e ideológica del Ecuador hacia la Unión Europea	66
4.4.- Conclusiones	72
Conclusiones	76
Anexos	85
Lista de referencias	94

Lista de Ilustraciones

Figuras

Figura 1.- Exportaciones no petroleras a Estados Unidos	49
Figura 2.- Importaciones no petroleras desde Estados Unidos	50
Figura 3.- Exportaciones no Petroleras a la Unión Europea	50
Figura 4.- Importaciones no Petroleras desde la Unión Europea	51

Tablas

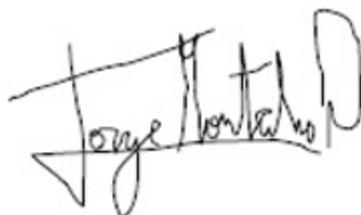
Table 1. Marco teórico para explicar la Política Exterior de comercio del Ecuador con EEUU – UE, durante 2006-2017	28
Table 2. Factores pragmáticos e ideológicos del Ecuador hacia Estados Unidos	77
Table 3. Factores pragmáticos e ideológicos del Ecuador hacia Estados Unidos	77

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Jorge Luis Montalvo Orbea, autor de la tesis titulada – “Entre el idealismo y el pragmatismo de la política exterior ecuatoriana con sus socios extra-regionales: EEUU, y UE (2006-2016)”, 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, septiembre de 2019



Jorge Luis Montalvo Orbea.

Resumen

La tensión existente entre la ideología y el pragmatismo coadyuvan a explicar los eventos internacionales del Ecuador con sus socios extraregionales de mayor trascendencia en la política exterior ecuatoriana, los factores pragmáticos e ideológicos jugaron un papel importante en el mantenimiento de las relaciones comerciales e impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea por intereses comerciales de mantener el acceso preferencial de sus exportaciones en dichos mercados. Las principales posturas y enfoques teóricos para el entendimiento y explicación de eventos internacionales y de política exterior que guiaron el trabajo de investigación fueron en base a las ideas propuestas por Gardini y Lambert (2011).

El contexto histórico actual que atraviesa el Ecuador, denota la necesidad de estrechar en mayor medida lazos de negociación comercial y de mantener una agenda de política exterior sin tintes ideológicos, el análisis del pragmatismo y la ideología en la política de comercio exterior ecuatoriana explicará cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006 a 2017, preguntándose ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea?

La política exterior del Ecuador con estos dos gigantes de la economía mundial se mantuvo principalmente por la interdependencia particularmente en lo económico. En este sentido, se expondrán algunos hechos y factores trascendentes de la relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea.

Para caracterizar el pragmatismo de la política de comercio exterior ecuatoriana, se consideró fundamental el análisis de datos cualitativos empleando el estudio de caso a fin de analizar cómo se desarrolla el fenómeno único a través del tiempo.

Agradecimientos

Al doctor Raúl Salgado por guiar el desarrollo de este estudio.

Al ex canciller de la República del Ecuador, Embajador Jose Ayala Lasso y a los funcionarios de las carteras de Estado por su colaboración.

A todos mis compañeros de la maestría por las experiencias que compartimos.

Introducción

La política exterior en el sector económico de un Estado se enmarca hacia la consecución de objetivos primordiales del país cuando hay una política de Estado perdurable en el tiempo indistintamente del gobierno de turno. Estos están acordes a los lineamientos de desarrollo del país. Sin embargo, no necesariamente existe una amplia gama de reflexiones teóricas ni análisis empírico que coadyuve a la toma de decisiones consensuadas en una agenda de política exterior comercial, sobre todo en el caso ecuatoriano. Así sugiere Morgenthau (1987), en “las relaciones de poder, los Estados siempre velarán por sus propios intereses, ven a los Estados como entes unitarios y racionales”. Este trabajo se enfoca en analizar el pragmatismo y la ideología en la política de comercio exterior ecuatoriana y de esta manera explicar cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006 a 2017. Para ello, se plantea la pregunta central que guía esta investigación: ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea?

Esta pregunta de investigación se explica en función de que el Ecuador mantuvo relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea relativamente estables en el periodo de estudio. Sin embargo, a pesar de mantener un discurso severo y sesgado con tinte ideológico de izquierda, el comercio internacional entre dichos socios se mantuvo continuo. En este sentido, el presente estudio refleja múltiples factores de la ideología y el pragmatismo con sus principales socios extra-regionales; constituyendo de esta manera, la generación de nuevas tendencias en torno al mantenimiento de las relaciones internacionales en el campo de la política de comercio exterior. Estas tendencias ambiguas de ser pragmático en el comercio y tener un discurso ideológico, dificulta a las personas del nivel político-decisionario a implementar prácticas con propósitos beneficiosos en el sistema internacional, dado a que un discurso contrario al comercio podría perjudicar la relación comercial con la UE y EEUU, debido principalmente a que limita a que se brinden espacios de comunicación y negociación entre las partes.

El objetivo central entonces es explicar cuáles fueron dichos factores pragmáticos e ideológicos que jugaron un papel importante en el mantenimiento de las relaciones comerciales con dichos socios.

En esta investigación se analizarán las relaciones de política exterior durante el gobierno de Rafael Correa en el contexto político y económico con sus socios extra-regionales con la finalidad de explorar y explicar los factores que motivaron a Ecuador actuar en unos casos pragmáticamente y en otros ideológicamente en sus relaciones con la Unión Europea y EE UU. Es de suma importancia ya que a partir de los casos estudiados se resaltan aspectos de la formulación, implementación y resultados de la política exterior que incidieron positiva o negativamente en su relación externa con ambos socios.

El argumento central que sugiere este estudio propone que el Ecuador mantuvo relaciones pragmáticas con sus socios extra-regionales por motivaciones políticas comerciales y su interés de mantener un acceso preferencial de sus exportaciones al mercado internacional, mientras mantuvo una postura ideológica en su discurso. La ideología del gobierno que apostaba por una economía en torno al aparato estatal no logró superar la estructura comercial centro-periferia que demanda la capacidad exportable a grandes poderes. Por tanto, nunca se rompieron lazos de comercio y cooperación con estos dos socios. Los factores que explican las relaciones pragmáticas con Estados Unidos fueron motivados por una política de comercio exterior a favor de los intereses nacionales ecuatorianos y una apertura de la contraparte a mantener dicha relación de comercio. Por otro lado, la no suscripción de un acuerdo comercial con la Unión Europea por varios años si bien no limitó el acceso ecuatoriano a nichos comerciales internacionales de gran tamaño, retardó la ampliación de mayores beneficios, análisis que no fue desestimado por Colombia, según plantea Espinosa (2013):

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea es el más importante componente de la agenda comercial de Colombia, después del TLC con Estados Unidos. Este Acuerdo es consistente con el proceso de gradual inserción internacional de Colombia en las corrientes internacionales de comercio e inversión, y constituye un aporte fundamental para complementar el mercado nacional con las oportunidades que genera un comercio con 500 millones de consumidores en Europa.

Capítulo 1

La política exterior de un Estado en un sistema internacional del siglo XXI

Es imperativo una reconsideración de lineamientos políticos, económicos y comerciales acordes a la globalización y la realidad ecuatoriana, como menciona Schuldt,(1994,45) “Los radicales cambios que se dieran a partir de los años setenta en la economía política mundial, en las concepciones teóricas de la economía internacional y en la propia realidad ecuatoriana deberían llevar a una reconsideración radical de nuestra concepción e instrumentación de las políticas exteriores”.

En la misma línea el autor (F. Falconi, Política exterior y desarrollo (Internacional) 2009, 22)menciona la necesidad de una mayor vinculación internacional, las “pronunciadas asimetrías prevalecientes en el concierto internacional, la promoción de ese nuevo orden internacional plantea la necesidad de establecer alianzas estratégicas con países ideológicamente afines, sin descuidar las tradicionales vinculaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación cultivadas por el Ecuador. Para que las ideas propuestas de Falconí (2009) se concreten, sería aconsejable que las relaciones exteriores del Ecuador se encaminen hacia el establecimiento de alianzas estratégicas fundamentadas en un análisis costo beneficio, acorde a los intereses nacionales, no necesariamente afines ideológicamente al gobierno de turno. Las alianzas estratégicas son un medio disponible en el sistema internacional para aumentar la capacidad negociadora de un país. El Ecuador últimamente ha mantenido relaciones con países ideológicamente afines.

A nivel regional, la política exterior cuenta con una amplia literatura en países como Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, en América del Sur la política exterior ha sido históricamente instrumentada por el aparato gubernamental del Estado. Por lo tanto, las investigaciones académicas en torno al tema son competencias de los diplomáticos o funcionarios ministeriales”. Los lineamientos del gobierno deben ser acordes a la realidad del contexto nacional e internacional, dichos documentos oficiales deben definirse en pro de responder al propósito fundamental de elevar el nivel de vida de los ecuatorianos, mejorar sus relaciones con sus socios comerciales más relevantes en materia económica, sin desmerecer el ámbito político si este coadyuva al cumplimiento de los intereses nacionales mas no políticos, además, buscar la integración regional a fin de promover una mayor presencia internacional.

Estas medidas brindarán mayores posibilidades de inferir en la estructura internacional y garantizar una cooperación técnica y financiera que comprenda el efectivo y veraz intercambio de tecnología y conocimiento, temas que han quedado en el sesgo del discurso.

Es necesario que nuestra política exterior construya una identidad internacional, es decir, que proyecte intereses domésticos consensuados que permitan accionar eficiente, esto posibilitara mayor proyección en la comunidad internacional, logrando traducir las relaciones internacionales en beneficios sostenibles y perdurables en el tiempo.

Existen dos visiones a nivel académico que enmarcan la literatura de política exterior ecuatoriana, la primera que entiende al Ecuador como un actor internacional con capacidad de gestionar sus intereses en la arena internacional y otra de corte realista impartida desde Washington, sin embargo dicha literatura no ha producido insumos analíticos o empíricos que permitan la construcción de inferencias, finalmente “frente a una comunidad académica estigmatizada, las posibilidades de regular la producción de sentidos alrededor de regímenes “científicos” resulta muy limitada” (Bonilla, Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana 2002, 19).

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación genera aportes académicos al estudio de la política de comercio exterior ecuatoriana, considerando que la literatura académica no se ha concentrado en el tema del comercio como uno de los ejes centrales de la política exterior ecuatoriana. Por otro lado, el nivel político decisorio no ha tomado las consideraciones analíticas aportadas por la academia, debido a su poca vinculación academia - Estado y hacedora de la política pública. Por tanto, existe una carencia de reflexiones teóricas y análisis empírico que coadyuve a la toma de decisiones consensuadas en una agenda de política exterior acorde los intereses nacionales. La literatura concerniente a política exterior ecuatoriana no es cuantiosa. Una vasta producción la ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana desde una visión histórica, descriptiva y diplomática, sin embargo pocos han hecho sistematización de evidencia empírica y reflexiones teóricas, tal como se mencionó anteriormente.

En este contexto, los conocimientos que brindan este trabajo buscan ser de gran aporte para los tomadores de decisiones, analistas de política exterior económica y a la academia, a fin de

brindar un mejor entendimiento de las relaciones internacionales ecuatorianas con sus socios extra-regionales.

Además, el presente trabajo de investigación, permitirá a las personas del nivel político-decisionario en el campo de la política de comercio exterior implementar prácticas alternativas en el manejo de sus relaciones y negociaciones, ya que el empleo del pragmatismo e ideología como instrumento para explicar y entender la política exterior económica pueden permitir tanto a la academia como al nivel político-decisionario exhibir posibilidades al Ecuador para que mantenga una presencia y acción internacional pragmática con los mentados socios comerciales. Finalmente, el aporte de este estudio a otras investigaciones así como el diseño utilizado resulta imperativo debido a que los análisis académicos sobre el tema abordado son limitados. Por tanto, este trabajo representa un aporte a la academia orientada a cubrir la brecha existente entre los estudios analíticos de relaciones internacionales en esta área, al utilizar los elementos del pragmatismo y la ideología para describir la política exterior ecuatoriana.

Hay estudios que se han centrado más en otros estados de América Latina, como por ejemplo, en el caso de Chile. Así, se menciona que Chile ha mantenido posiciones pragmáticas en base a la economización y alineación a la ideología estadounidense desde los años 90, posición que le permitió ampliar su presencia en el contexto internacional. Se sugiere que “esta política alcanzó uno de sus objetivos en la primera década del siglo XXI, con la firma de múltiples tratados de libre comercio”(Fermandois 2011, 124). Venezuela por su parte, en los 2011 mantenía un relacionamiento pragmático con Estados Unidos ya que seguía siendo su principal socio en el sector petrolero, a pesar de sus discursos anti hegemónicos y sesgos ideológicos de izquierda. Sin embargo sus proyectos regionales y el legado del discurso que aún mantenía una retórica contra-hegemónica demuestra una mezcla de pragmatismo e ideología (Gardini and Lambert 2011).

Se debe entender a la política exterior como una acción o inacción estratégica conducida por el gobernante de la nación u otros actores que tienen incidencia a nivel externo y esta a su vez repercute a nivel interno o viceversa. Por lo tanto, es de suma importancia en el análisis de política exterior poner especial énfasis en la construcción de una política exterior económica. Para ello se sugiere hacer un análisis previo estatal, mismo que contendrá una mezcla de elementos pragmáticos e ideológicos desde su formulación, implementación, ejecución y

resultado. Estos podrían considerarse como factores centrales que pueden facilitar una mayor participación del Estado en los beneficios del comercio internacional.

El comercio internacional es el centro de intercambio entre la producción y el consumo. Para obtener un mayor beneficio, los países buscan generar acuerdos que enmarcan los intereses de ambas partes para así facilitar el intercambio. En tal sentido, la política exterior económica en el Ecuador está encaminándose a alinearse progresivamente a los caminos tomados por los vecinos como Colombia y Perú.

Este análisis de esta relación pragmática y sentido de discurso ideológico es además importante dado que en el período 2002-2015, Ecuador y la UE han mantenido relaciones comerciales por un total de USD 51,132.5 millones. De los cuales USD 28,005.5 millones corresponden a exportaciones y USD 23,127.0 millones en importaciones), con un resultado comercial positivo para Ecuador por USD 4,878.5 millones¹, a excepción de los años 2002 y 2012, lo que da cuenta de la importancia del Acuerdo Multipartes firmado recientemente y supone que estas cifras mejoren con la suscripción del mismo. Por tanto, podemos decir que el análisis de una política exterior pragmática e ideológica requiere de una explicación, dado al contraste entre la acción y el discurso no delimitan un accionar específico ni los mismos resultados.

De esta reflexión se desprende una pregunta subsidiaria que ayudará a dilucidar este objetivo central. Esta pregunta es, ¿por qué el gobierno de Rafael Correa mantenía un discurso ideológico en la relación del Ecuador con Estados Unidos y con la Unión Europea a pesar de mantener un accionar pragmático en el intercambio comercial? Es decir, manejaba un discurso político orientado bajo principios ideológicos contrarios a la practicidad, que se presentaba en un discurso anti hegemónico, anti-liberalización del comercio internacional, anti imperialista, etc. Esta pregunta está relacionada con el alto nivel de intercambio comercial y monetario con Estados Unidos conjuntamente con el distanciamiento de las políticas de Washington por mantener un discurso ideológico y de disensión con otros sectores como el de la seguridad.

¹ Fuente: Banco Central del Ecuador. Boletín informativo de integración financiera. Boletín 18.- Relación comercial Ecuador – Unión Europea

En este sentido, se busca también resaltar los factores del pragmatismo e idealismo de la política exterior ecuatoriana que incidieron en la suscripción de un Tratado con la UE y explicar los factores ideológicos que impulsaron a Ecuador a mantener relaciones tibias con EEUU que incidieron para que no se inscriba un acuerdo comercial con su mayor socio internacional. Como se mencionó anteriormente, existen trabajos que abordan el tema de la relación Ecuador-UE y Ecuador-EEUU. Sin embargo, no se han considerado los elementos del pragmatismo y la ideología para el análisis. Por tanto, este trabajo refleja desde otras perspectivas dicha relación, evidenciando como el Ecuador no rompió las relaciones económicas con EEUU, pero no compartió una línea ideológica afín al interés de Estado de un libre comercio. De igual manera, la mezcla de ideología y pragmatismo de la relación con la Unión Europea socavó en un Acuerdo Comercial Multipartes que luego de un largo proceso, llegó a concretarse el 11 de noviembre del 2016.²

El contexto histórico económico que ha atravesado el Ecuador, denota la necesidad de estrechar en mayor medida lazos de negociación y cooperación. En este contexto, el análisis de la ideología y el pragmatismo en la relación comercial del Ecuador con sus principales socios extra-regionales, constituye un reto, dado a que el estado en el relacionamiento actual de las relaciones internacionales comerciales, en las que se enmarcan un socio de larga data como Estados Unidos y un nuevo de gran importancia, la Unión Europea. Por lo anteriormente resaltado, esta investigación favorece al enfoque teórico propuesto por Gardini y Lambert (2011) para analizar la política exterior de los estados latinoamericanos. Una política exterior ideológica se define como: “Sistemas de pensamiento que orientan la política hacia principios y metas abstractos y alejados de las circunstancias prácticas e históricas”. Por su parte, una política exterior pragmática se define como: “Una política de Estado que identifique propósitos claros y objetivos bien definidos, que se lleve a cabo con medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, con la conciencia tanto de obtener beneficios verificables como de los posibles costos que se puedan incurrir en la consecución de estos beneficios”.

Para este análisis, este trabajo hace uso de la propuesta de Gardini y Lambert (2011), el cual plantea el pragmatismo prevaleciente de las políticas exteriores latinoamericanas en la

² Protocolo de adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y por otra Colombia y el Perú, y por otra para tener en cuenta la adhesión de Ecuador.

multipolaridad actual y se enfoca en los elementos que explican el comportamiento de los Estados latinoamericanos en su política exterior, “la ideología y el pragmatismo son componentes integrales de la política exterior, se utilizan como cualidades o atributos, abarcando su concepción, formulación e implementación” (Gardini and Lambert 2011, 11) El análisis de la ideología y pragmatismo permite dar sentido a ciertos eventos internacionales al tiempo que prescribe soluciones políticas y presenta una justificación de las acciones implementadas en los casos de estudio. La ideología y el pragmatismo convergen y presentan discordancias en la manifestación de la política exterior. Gardini (2011), plantea cinco factores que inciden en su interrelación: fines y propósitos de una determinada política exterior, medios disponibles, la agencia humana, el proceso del cual se diseña y se implementa la política exterior y el contexto histórico y político.

En tal sentido, se acoge una definición de Carlsnaes (2002) que sugiere que la política exterior son todas “aquellas acciones que, expresadas en términos de objetivos claros, compromisos y/o directivas perseguidas por los representantes del gobierno actuando en representación de sus comunidades soberanas, están dirigidas a los objetivos, condiciones y actores- tanto gubernamentales como no gubernamentales a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial”(Carlsnaes 2002, 430-452).

La política exterior es más importante que otras áreas de política, debido a que concierne a los intereses nacionales, más que los intereses especiales, y más valores fundamentales (Cohen, 1968: 530). Esto se explica principalmente, debido a la importancia que supone reflejar en las acciones de una política exterior, la consecución de los intereses primordiales de un país. Esta investigación por lo tanto, se enfoca en explorar y explicar los factores que motivaron al Ecuador a actuar pragmáticamente en sus relaciones exteriores con la Unión Europea y con EE UU, a pesar de mantener un discurso ideológico que contradecía los propósitos del comercio exterior de EEUU y Estados Unidos. Por tanto, la investigación hace uso de la propuesta teórica hecha por Gardini y Lambert (2011) sobre el comportamiento pragmático e ideológico de los estados latinoamericanos en el contexto de su política exterior. Según Gardini y Lambert (2011), se considera pragmatismo en la política exterior a una política exterior basada en el principio de que la utilidad, viabilidad y practicidad de las ideas, políticas y propuestas los cuales, son criterios de su mérito. Subraya la prioridad de la acción sobre la doctrina, de la experiencia sobre los principios fijos. Una política exterior pragmática puede estar asociada y caracterizada por una planificación a mediano plazo y una política

estatal, en lugar de gubernamental. Una política exterior ideológica, enfatiza principios y soluciones doctrinarias sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de las afirmaciones y acciones. Una política exterior ideológica puede estar asociada y caracterizada por una planificación relativamente a corto plazo y una visión personalizada de las relaciones internacionales relacionadas con un líder o una administración en particular, y no con un interés nacional consistente.

1.1. Acercamiento metodológico para el análisis del pragmatismo de la política exterior económica del Ecuador

En cuanto a la metodología, para caracterizar el pragmatismo de la política de comercio exterior ecuatoriana, se consideró fundamental el análisis de datos cualitativos empleando el estudio de caso ya que posibilitaría analizar cómo se desarrolla el fenómeno único a través del tiempo. Los datos centrales de este trabajo, tal como se detallan en el apéndice 1, son documentos de fuentes primarias y secundarias de las acciones empleadas en el manejo de la política exterior en materia de política exterior económica. De igual forma se realizaron entrevistas semi-estructuradas como se evidencia en el apéndice 2 a los casos específicos que se han seleccionado para el análisis en la relación comercial entre Ecuador y los EEUU y el Ecuador y la Unión Europea que se encuentran enmarcados en el periodo 2006 – 2017a actores a nivel político decisorio, como por ejemplo funcionarios de las Carteras de Estados como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones y en análisis de documentos oficiales del Estado ecuatoriano con el propósito fundamental de explicar la responsabilidad de las instituciones gubernamentales en la formulación e implementación de la política exterior. Entre estos documentos, se podría mencionar reportes o boletines de la balanza comercial emitidos por el Banco Central. Ver anexo (2).

Los casos mentados ayudarán a explicar los componentes de pragmatismo en el contexto de un discurso ideológico empleado en la relación entre dichos socios extra regionales. También, se recurre al análisis de notas de prensa, discursos políticos y documentos que permiten confirmar la posición ideológica del gobierno durante el periodo de estudio para poder contrastar con las acciones pragmáticas.

En cuanto a la política exterior con Estados Unidos, la relación comercial del Ecuador en contraste con el discurso político con Estados Unidos.

En cuanto a la política exterior con la Unión Europea el caso específico del Acuerdo Comercial Multipartes suscrito en el 2016, es central y el foco fundamental de este análisis.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, primeramente se brinda un entendimiento del marco teórico referente a los principales enfoques de política exterior. En el segundo capítulo, se desarrolla una visión panorámica desde la historia de las relaciones comerciales entre el Ecuador y EEUU buscando explicar los factores que permitieron el mantenimiento de las sus relaciones comerciales a pesar del discurso opuesto a las visiones del comercio. El tercer capítulo, desarrolla una visión panorámica desde la historia de las relaciones comerciales entre el Ecuador y la UE, buscando explicar el reforzamiento de sus relaciones comerciales y por tanto el pragmatismo de la política comercial del Ecuador hacia la UE. Por último, se presentan las conclusiones de esta investigación.

Capítulo 2

Factores del pragmatismo en contratos al discurso ideológico de los gobiernos latinoamericanos en su accionar hacia el exterior: marco teórico

1.1. Introducción

El presente estudio desarrolla las principales posturas y enfoques teóricos para el entendimiento y explicación de eventos internacionales y de política exterior con la finalidad de sustentar la construcción de un marco teórico que guíe el trabajo de investigación. Este marco teórico tiene sus bases principales en las ideas propuestas por Gardini y Lambert (2011).

Por tal motivo, el objeto de este capítulo es identificar instrumentos teóricos que permitan responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea?

Como se indica previamente, los factores que explican las relaciones pragmáticas significan que un Estado actúa en base a “una política de Estado que identifique propósitos claros y objetivos bien definidos, que se lleve a cabo con medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, con la conciencia tanto de obtener beneficios verificables como de los posibles costos que se puedan incurrir en la consecución de estos beneficios” (Gardini and Lambert 2011, 14).

Este capítulo propone que la acción o inacción estratégica, generalmente conducida por el gobernante del Estado o nación, enfocada desde la propuesta de Gardini y Lambert (2011), sobre política exterior pragmática e ideológica “son componentes integrales de la política exterior, se utilizan como cualidades o atributos, abarcando su concepción, formulación e implementación” (Gardini and Lambert 2011, 13). En tal sentido se plantea que los instrumentos propuestos por los autores descritos, pueden ayudar a explicar las causas o motivaciones que llevaron a Ecuador a mantener una política económica exterior basada en intereses nacionales³ con sus socios extra-regionales, demarcando así un pragmatismo en su política exterior.

³ En el período 2002-2015, Ecuador y la UE han mantenido comercio por un total de USD 51,132.5 millones (USD 28,005.5 millones en exportaciones y USD 23,127.0 millones en importaciones), con un resultado

Según algunos autores, la política exterior se la define como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (en general, un Estado) en las relaciones internacionales”. (Hill 2003, 3). Pero también, se puede decir que la política exterior “es el resultado y la práctica de las relaciones entre diferentes actores, principalmente Estados en el sistema internacional”. (Alden and Amnon 2017). Según el autor, los Estados son los principales formuladores de la política exterior y se debe discernir los patrones de casos específicos para de tal manera desarrollar inferir en las conductas de los Estados y desarrollar teorías o conceptos en asuntos internacionales, ya que el significado de las decisiones de una política exterior puede verse influenciado por la agencia y rol de los actores internos y externos y de las instituciones, las cuales forman la política exterior de un Estado. Sin embargo el análisis de política exterior carece de una teoría general y generalizaciones comprobables como plantea (Rosenau 1966, 147).

La política exterior está moldeada por factores tanto internos como externos no implica comprender cómo éstos se relacionan o en qué condiciones uno puede predominar sobre el otro [...] El análisis de la política exterior carece de un sistema comprehensivo de generalizaciones comprobables [...] está privado de una teoría general.

Considerando esta variedad de posturas sobre política exterior y la forma de abordarlo, este capítulo desarrolla los principales presupuestos teóricos para el análisis de las relaciones de Ecuador con EE.UU y con la Unión Europea durante el periodo 2006 al 2017. Para ello, este capítulo está estructurado de la siguiente manera. Primero se presenta las vertientes teóricas de la política exterior sobre todo enfocado en el comercio exterior. Luego se explica por qué un análisis de política exterior realista no es pertinente para este planteamiento de investigación. Tercero, se subraya los motivos para no aplicar las perspectivas liberales y constructivistas en este estudio. En una cuarta sección, se argumenta las motivaciones para favorecer las propuestas planteadas por Gardini y Lambert (2011) en la construcción y uso de un marco teórico basado en sus ideas, en esta tesis. Por último, se incluye una conclusión en la que se refuerza las razones para el empleo de la perspectiva de análisis de política exterior del nivel o grado de pragmatismo e ideología sugeridas por Gardini y Lambert (2011).

comercial positivo para Ecuador por USD 4,878.5 millones, a excepción de los años 2002 y 2012, lo que da cuenta de la importancia del Acuerdo Multipartes firmado recientemente. Fuente: Banco Central

2.2.- Vertientes teóricas de la política exterior en el contexto del comercio exterior

Como menciona Smith (1987), las teorías de relaciones internacionales se vinculan infaliblemente en cierto punto con la política exterior. En los asuntos internacionales de un Estado, su representación que funge en la arena internacional se basa en su comportamiento, en consecuencia van de la mano la teoría de relaciones internacionales con la teoría de política exterior. En tal virtud, para este estudio desde el acercamiento teórico de política exterior, se brindará mayor soporte teórico el combinar con una teoría del mainstream de las Relaciones Internacionales acorde a responder mi investigación, a fin de analizar lo que pasa a nivel interno en el proceso de formación y práctica de dicha política. El autor Carlsnaes(2002) define a la política exterior como:

Todas aquellas acciones que, expresadas en términos de objetivos claros, compromisos y/o directivas perseguidas por los representantes del gobierno actuando en representación de sus comunidades soberanas, están dirigidas a los objetivos, condiciones y actores- tanto gubernamentales como no gubernamentales, a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su `legitimidad territorial(Carlsnaes 2002, 335).

Con base en estas definiciones, es necesario aclarar que la formulación de política exterior no solamente le compete a los Estados. Como menciona Hill (2003) un actor puede ser no solo el Estado sino actores, como individuos/presidentes, organizaciones internacionales, en caso de Suramérica puede ser la UNASUR, o coaliciones en las negociaciones internacionales como el Grupo de Cairns, etc. Una política exterior de integración es el resultado del consenso de los miembros del bloque de integración, en el caso de UNASUR en su periodo más exitoso. La falta de coherencia de una política exterior del bloque hace inviable que la unidad sudamericana converja sus políticas exteriores a fin de que se garantice una visión, unidad y responsabilidad compartida frente a los problemas en la agenda internacional. Por otra parte, Carlsnaes (2002) amplía el concepto destacando que cualquier comunidad soberana con un gobierno puede ejercer la política exterior, con lo cual sujetos ajenos al Derecho Internacional entran en este ámbito como por ejemplo las FARC. En este contexto, se puede decir que un Estado soberano según el Artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre los deberes y los derechos de los Estados califica a un Estado soberano como una entidad autónoma con soberanía dentro de una cierta área geográfica, y debe tener cuatro condiciones: “población permanente, territorio definido, un gobierno y capacidad de relacionamiento” (Nathan 2003, 178). Sin embargo esto se verá limitado por las dificultades de establecer relaciones o inscribir

tratados con la sociedad internacional. De igual manera, el análisis de Carlsnaes (2002) amplía el espectro no solo a acciones, sino de igual manera a compromisos y directivas, de tal manera debe entenderse a la política exterior con sus diferenciaciones y su no vinculación entre formulación y ejecución, ya que no solo la política exterior implica la ejecución sino un proceso de toma de decisiones.

El debate sobre política exterior queda abierto, ya que no existe varias conceptualizaciones convalidadas por la comunidad académica, por otro lado, se considera que la política exterior tiene primacía en las políticas domésticas, ya que según (Cohen, 1968), “que atañe directamente al interés nacional y a los valores fundamentales, en lugar de los intereses sectoriales”. En la misma línea James Rosenau(1966) propone que es necesario reconocer que la política exterior es afectada por intereses internos o externos, menciona que el análisis en política exterior carece de un sistema comprensivo de generalizaciones comprobables y privado de una teoría general.

En contraposición, encontramos a Richard Snyder(1954) que enfatiza en el proceso de formulación y toma de decisiones cuyo enfoque abarca el nivel del Estado y los actores involucrados en la formulación de política exterior.

Consideramos que el estado es el principal nivel de análisis, si bien lo descartamos como una abstracción metafísica. Haciendo énfasis en los procesos de toma de decisiones, encontramos una manera de organizar los determinantes de la acción en torno a aquellos sujetos que actúan para la sociedad política. Quienes toman las decisiones están involucrados en un escenario dual, en el que el factor interno y externo aparentemente desconectados- se relacionan entre sí. Lo que aún falta es determinar la manera en la que los diferentes factores domésticos interactúan(Snyder, Bruck Se Sapin, 1954).

Estos enfoques son criticados debido a la ineficacia para explicar y predecir la política exterior de un país. En relación al enfoque de toma de decisiones, se cuestiona la incapacidad de los teóricos a conseguir información ya sea por su carácter secreto o porque los investigadores no forman parte del procesos de toma de decisiones. Luego de la Segunda Guerra Mundial los aportes teóricos sobre política exterior se profundizan y forman nuevas interrogantes como los métodos discursivos del análisis de política exterior (Alker, 1991), los modelos rational choice (Gaenlesn, 1996) y hasta la introducción de métodos

computacionales para el análisis de los datos (Sylvan, Maeski&Milliken, 1991). A pesar del intento por la academia por la integración de concepto, aun este recurre a varios niveles de análisis como el de Putnam (1988).

Las teorías son el fundamento o la base que llevara a conclusiones que pueden ser útiles en la práctica. Tal como plantea (Kerlinger 1975, 9), “una teoría es un conjunto de conceptos, definiciones y proposiciones vinculadas entre sí, que presentan un punto de vista sistemático de fenómenos especificando relaciones entre variables, con el objeto de explicar y predecir estos fenómenos”. En este sentido, las teorías o marcos teóricos nos permiten explicar por qué, cómo y cuando ocurre un evento o un fenómeno, lo que nos faculta a predecir, y realizar inferencias a futuro sobre cómo se va a manifestar u ocurrir un evento dadas ciertas condicionalidades basándonos en aspectos teóricos estudiados y analizados previamente. Por tal razón a continuación se reflejaran las diferentes posturas teóricas enmarcadas a la política exterior como un preludio a la propuesta teórica para la interpretación y explicación de las relaciones de Ecuador con EEUU y con la UE.

2.3.- Análisis de política exterior realista y su poca explicación del mantenimiento de las relaciones bilaterales comerciales del Ecuador con EEUU y UE

Los elementos principales del realismo son: el poder como factor determinante en las relaciones internacionales, el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de política al margen de toda situación moral y el balance de poder como una situación necesaria que debe ser preservada a cualquier precio. El realismo sostiene que la teoría no solo debe apoyarse sobre elementos racionales de la realidad política, sino además que la política exterior debe ser racional en vista de sus propios propósitos morales y prácticos. Sin embargo el realismo, deja de lado el proceso interno de formación de su comportamiento, con lo cual no explica la formulación de un comportamiento pragmático o ideológico, ni tampoco como manipular el sistema a su favor el realismo estructural de Waltz.

Según el realismo, los Estados son racionales, actúan bajo moral propia persiguiendo un fin inmediato que es el poder, (Morgenthau 1987). El interés definido en términos de poder; el realismo presenta una construcción teórica de una política exterior racional que la experiencia nunca llega a asumir por completo. El realismo considera que una política exterior racional es una buena política exterior. Solo una política exterior racional maximiza ganancias y

minimiza los riesgos y además cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito.

Los realistas parten de la idea que las relaciones entre los Estados son asimétricas, por las relaciones de poder, los Estados siempre velarán por sus propios intereses, ven a los Estados como entes unitarios y racionales. En tal sentido, (Morgenthau 1987) define a la política internacional como una lucha de poder; el autor menciona que para el realismo, la teoría consiste en la verificación de los hechos y darles sentido a través de la razón, supone que el carácter de una política exterior solo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y de las consecuencias previsibles de sus actos, sin embargo no basta con simple análisis de los hechos, debemos acercarnos a la realidad política, es decir ponerse en el lugar del estadista, no solo entender los motivos primarios del estadista, sino su habilidad intelectual para comprender lo esencial de la política extranjera así como su habilidad política para trasladar esa comprensión a un acto político exitoso.

En los estudios realistas, la presunción que los Estados dependen del poder para su subsistencia y lograr sus objetivos a través del poder ha sido la postura principal a ser resuelta. Por su parte, el enfoque realista de la política exterior según Wohlforth (2012), consiste en una:

Orientación hacia los grupos más poderosos (es decir, los grupos de mayor poder, el más rico e influyente en recursos) en un momento dado (hoy en día esto significa grandes potencias como los Estados Unidos o China); un escepticismo hacia los objetivos declarados de la política exterior que no sea el interés del Estado; una tendencia a cuestionar la capacidad de cualquier política exterior de cualquier Estado para trascender la política de poder; y una predilección por mirar más allá de la retórica a las realidades de poder que los realistas esperan casi siempre como base de la política (Wohlforth 2012, 37).

Estos preceptos representan a una política exterior realista en donde el objetivo principal deviene en localizar el poder, identificar los intereses del grupo y el papel de las relaciones de poder en el intercambio de dichos intereses contrapuestos. En cuanto a las teorías que se enmarcan en el realismo, el neorealismo impulsado por Waltz, propiamente el realismo defensivo supone “lo difícil que es estar seguro en un mundo anárquico, bajo este tipo de condiciones se podría esperar que los estados encontraran maneras de defenderse sin

amenazar a otros” (Wohlforth 2012, 39). Por otra parte, el realismo ofensivo considerando la anarquía del sistema internacional, y la incertidumbre que este causa a la seguridad internacional, faculta los estados a fortalecerse y/o debilitar a otros. Por último, el realismo neoclásico genera explicaciones más completas de política exterior basándose en datos más específicos.

Los autores (Smith, Hadfield y Dunne 2016, 205), mencionan que en la política exterior mayor connotación se le brinda a la búsqueda de intereses nacionales que a la ética; “Existe la primacía de la política real y la expectativa de que el propósito fundamental de la política exterior del Estado es proteger su interés nacional”.

La teoría realista establece inferencias a partir de la observación de datos históricos, de esta manera realiza predicciones sobre cuáles pueden ser los resultados al implementar determinada política, se identifican como positivistas que predicen como se desarrollara un evento internacional, sin embargo la complejidad de los asuntos internacionales hacen imposible brindar soluciones a dichas predicciones, ya que el mundo tal y como es no es tan predecible.

El realismo intenta predecir la política internacional, sin embargo no puede explicar políticas exteriores particulares en principal medida porque la política exterior necesita ser “reflexiva, necesita examinar sus propios supuestos y sesgos como parte integral del proceso de estudio de la política internacional” (Barkin, Realism, Prediction, and Foreign Policy 2009). La teoría realista en política exterior intenta describir cómo se comportan de una u otra manera los Estados y ayuda a evocar argumentos sobre el poder de la estructura o el sistema internacional que permite ver a la política internacional como predecible, al tiempo de resaltar políticas exteriores de los Estados más fuertes como los mayores actores en ese sistema anárquico. Esto de alguna manera es incompatible con la propuesta de esta investigación. Como se observa, el realismo es si bien puede ayudar a explicar las relaciones de poder y los intereses entre los Estados, no examina los supuestos y los sesgos del proceso, lo cual no coadyuva a explicar cuáles fueron los factores determinantes del pragmatismo e ideología de la política exterior económica de un Estado como Ecuador, dado que la ideología para el neorealismo o realismo estructural no juega ningún rol relevante (Waltz 1979).

2.4.- La política exterior liberal que promueve la interacción entre naciones y sus instrumentos básicos para la explicación

El liberalismo se ha definido por los derechos individuales, la propiedad privada y un gobierno representativo, en el marco internacional los liberales se guían por una zona de paz con sus semejantes, los Estados liberales tenderán a aliarse en el mismo bando al establecer una paz separada - entre ellos mismos. En el estudio de política exterior, los teóricos liberales pretenden analizar cómo se conforma la política internacional en base a los derechos individuales, el interés nacional y las instituciones internacionales. Consideran que los “Estados liberales no constituyen una amenaza, pero si una oportunidad para el comercio mutuamente beneficioso y a la alianza” (Doyle 2012, 66).

El liberalismo económico enfatiza en el crecimiento y en la libertad económica individual, junto con los derechos individuales y mercados relativamente libres, estos preceptos sirven como un paraguas ideológico que dan soporte a las políticas liberales económicas, a la integración mundial y a la globalización.

Por su parte el autor (Balaam 2008, 44), sostiene que los economistas liberales tienden a centrarse en el ámbito en el que los Estados nacionales muestran su carácter cooperativo, pacífico y constructivo a través de una competencia armoniosa.

Los efectos pacificadores internacionales de los mercados y el capitalismo comercial se ven reflejados en que las guerras se vuelven poca atractivas considerando así al comercio como la causa de la zona de paz. “El capitalismo democrático significa libre comercio y una política exterior pacífica (...) afirmó Schumpeter, las primeras mejores soluciones para las mayorías racionales en las sociedades capitalistas” (Doyle 2012, 67).

Por otro lado, Kant (1975) presenta tres elementos necesarios que constituyen una república liberal en respuesta a dos importantes regularidades de la política mundial, la lógica de los estados liberales a ser simultáneamente propensos a la paz en su relacionamiento y una guerra inusual con los Estados no liberales. Kant (1975), sostenía que la Paz Perpetua se lograría una vez que se cumplieran las tres condiciones para establecer una zona segura de paz: un gobierno republicano representativo que incluye un poder legislativo electo, separación de poderes y estado de derecho; un compromiso con la paz basada en el respeto a los derechos no discriminatorios; y la posibilidad de la interdependencia social y económica. “Una política

económica exterior de libre comercio tiende a producir beneficios materiales superiores a los aranceles óptimos si otros estados toman represalias contra los aranceles, como suelen hacer” (Doyle 2012, 68).

Como se puede observar, la política exterior liberal basada en el interés estratégico, los beneficios mutuos, compartidos establecen las bases para la paz entre Estados liberales, sin embargo no se excluye la posibilidad de existencia de rivalidades comerciales, de esta manera no garantiza una seguridad internacional completa.

En la Política Económica Internacional⁴ nos explica el autor (Balaam 2008, 45), que para David Ricardo el libre comercio hace a los Estados más eficientes, y eficiencia es una cualidad que los liberales valoran casi tanto como la libertad. El libre mercado internacional estimula la industria, fomenta la innovación y crea un “beneficio general” mediante el aumento de la producción.

En el caso ecuatoriano la política internacional reciente se ha orientado sobre la base ideológica del socialismo del siglo XXI es decir una posición radical hacia los Estados Unidos acusando de imperialismo, y es por eso que no se ha mejorado la relación bilateral y no se ha logrado suscribir un tratado que corresponda a los intereses nacionales y a los requerimientos del mundo globalizado.

El autor (F. Falconi, Política exterior y desarrollo (Internacional) 2009, 22) señala que, “la política externa ecuatoriana es otro instrumento de su estrategia de desarrollo”, es decir se encuentra dominada por el mainstream no del norte sino del socialismo del siglo XXI, marcado por ideales con rostro más humano como la paz la justicia social, la igualdad, entre otros.

Ecuador lamentablemente se ha orientado a oponerse a la línea ideológica del liberalismo, ha descuidado todas las relaciones pragmáticas tradicionales que le convenían desde el punto de

⁴ En EPI, los liberales piensan que los resultados de los Estados, mercado y las relaciones de la sociedad son un juego de ganar - ganar en el que cada uno puede potencialmente obtener más provecho de lo que exista en el mercado. Los Mercantilista en la otra mano, tienden a verlo como un juego de suma cero, en donde la ganancia del uno o de un grupo depende de las expensas del otro.

vista comercial por fundamentar una política exterior basada en conceptos ideológicos contrarios a los preceptos del liberalismo.

Esta sección describió, cómo las ideas principales asociadas al liberalismo y más recientemente al neoliberalismo, juegan algún rol, pero no necesariamente relevante en el contexto de relaciones comerciales, en donde se demarca sobre ellas la aún establecida idea política liberal en la cual un Estado aún mantiene un rol fundamental en la economía, especialmente para proteger a grupos y naciones sobre los efectos negativos del mercado y su distribución de la renta. Los preceptos detallados anteriormente, sobre los postulados del liberalismo, no explican el discurso ideológico que ha guiado la política exterior ecuatoriana debido a que este no se ha insertado en su ideología. El discurso ideológico sobre todo de izquierda de Rafael Correa, deja en claro que el liberalismo no se ha planteado tanto en la formulación de su política exterior como en la práctica de la misma. Existe una ironía reflejada en el accionar pragmático del comercio exterior y un discurso ideológico de izquierda que no empata con lo implementado en los últimos años de la política comercial exterior del Ecuador con sus socios extraregionales particularmente. Por lo que es necesario buscar apoyo explicativo en otras tendencias o perspectivas teóricas que permitan la explicación de la temática de esta investigación.

2.5.- Perspectivas constructivistas en la política exterior

El constructivismo y el posestructuralismo se enfocan en el orden social, en la estructura social y en como cierta identidad en base a la diferenciación del otro los actores políticos define y ejecutan una política exterior. El constructivismo supone una interacción entre los actores, permite crear un nuevo orden colectivo social de intereses. El Realismo y Liberalismo no explican ningún cambio en el proceso de interacción. El constructivismo si propone explicar o entender esta transformación ya que reacciona en función de la socialización de la política y en ese proceso se crea un nuevo orden de interés social. La acción, el objetivo es ejecutado en base a la identidad, la cultura, es el resultado de la política exterior de una agencia del actor político.

La intersubjetividad del constructivismo se enmarca en un conocimiento creado en base a una interacción de distintos pensamientos. El autor, (Flockhart 2012), menciona una variedad de temas coherentes para el constructivismo, como el rol de la identidad en la Política Exterior, en las que se enmarcan más a detalle, la construcción de intereses de los actores, valores y rol

en la toma de decisiones, como la identidad de los actores se transforma y como la cultura, la historia y el lenguaje influyen para la construcción de una política exterior. Por su parte el posestructuralismo se enfocaría más en temas como el discurso político, el papel del contexto histórico y en deconstrucciones de las relaciones del poder que se encuentran en varias formas de relación entre actores internacionales. Se toma en cuenta que estas relaciones juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones, y como el discurso político expresa esa jerarquía de poder y justifica una actuación de política exterior. No obstante, no se reflexiona sobre elementos del pragmatismo de los actores políticos para su accionar en política exterior. Eso sin duda deja un vacío que puede ser recompensado con la propuesta de Gardini y Lambert (2011), que se abordará a continuación.

2.6.- Análisis de la Política Exterior desde el pragmatismo e idealismo

En el análisis de la política exterior (APE), mismo que se encuentra enmarcada dentro del subcampo de las teorías de Relaciones Internacionales, se presentan varios estudios y este en particular, empleando ciertos elementos de la ideología y el pragmatismo, se enfoca en explicar si el comportamiento del Ecuador en la arena internacional es ideológicamente contrario al pragmatismo o viceversa, cuánto ha sido el peso de su postura sea ideológica o pragmática con sus socios extraregionales, sostenidos por las principales aproximaciones teóricas y por esta última presentada a continuación propiamente orientada a responder la pregunta de investigación, la cual coadyuvará a analizar ciertos niveles de intensidad en las relaciones internacionales que el Ecuador ha profundizado o no con sus socios extraregionales, delimitar si el discurso del líder fue contrario a la acción y explicitar el porqué de la relación y sus repercusiones y acciones en la contemporaneidad del país ecuatoriano; para esto Gian Luca y Lambert (2011) mencionan “la síntesis original entre ideología y pragmatismo. Estos dos elementos, son componentes integrales del comportamiento político en general, pero lo que constituye un elemento innovador es la variedad considerada y calculada en intensidad, circunstancia, propósito y arena de la mezcla de ideología y pragmatismo”. (Gardini and Lambert 2011, 1). La tensión entre ideología y pragmatismo se utilizan en la presente investigación como herramientas conceptuales para comprender los comportamientos contradictorios en la política exterior económica ecuatoriana.

Las bases fundamentales de este análisis se sustentan en las ideas propuestas por Gardini y Lambert (2011), que proponen que “La ideología y el pragmatismo son componentes

integrales de la política exterior, se utilizan como cualidades o atributos, abarcando su concepción, formulación e implementación” (Gardini and Lambert 2011, 13). Dicha tensión existente entre ideología y pragmatismo sirve para dar sentido a ciertos eventos internacionales a la vez que prescribe soluciones políticas y presenta una justificación de las acciones implementadas. La ideología y el pragmatismo convergen y presentan discordancias en la manifestación de la política exterior, plantean cinco factores que inciden en su interrelación:

1. Fines y propósitos de una determinada política exterior,
2. Medios disponibles,
3. La agencia,
4. El proceso del cual se diseña y se implementa la política exterior y,
5. El contexto histórico y político.

Una política exterior ideológica es la que:

Enfatiza principios y soluciones doctrinarias sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de las afirmaciones y acciones. Es un mecanismo para catalogar, evaluar y valorar la información, es un instrumento útil para entender el mundo en el que vivimos. Se define como: Sistemas de pensamiento que orientan la política hacia principios y metas abstractos y alejados de las circunstancias prácticas e históricas(Gardini and Lambert 2011, 14).

Aunque las posturas ideológicas no son necesariamente dogmáticas, una política exterior basada en la ideología prioriza posiciones y remedios preconcebidos sobre su viabilidad y utilidad reales. Una política exterior ideológica puede estar asociada y caracterizada por una planificación relativamente a corto plazo y una visión personalizada de las relaciones internacionales relacionadas con un líder o una administración en particular, y no con un interés nacional consistente.

Por su parte, una política exterior pragmática es una política exterior basada en el principio de que la utilidad, la viabilidad y la practicidad de las ideas, políticas y propuestas son los criterios de su mérito. Subraya la prioridad de la acción sobre la doctrina, de la experiencia sobre los principios fijos. Se define como:

Una política de Estado que identifique propósitos claros y objetivos bien definidos, que se lleve a cabo con medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, con la conciencia tanto de obtener beneficios verificables como de los posibles costos que se puedan incurrir en la consecución de estos beneficios (Gardini and Lambert 2011, 14).

Una política exterior pragmática puede estar asociada y caracterizada por una planificación a mediano plazo y una política estatal, en lugar de gubernamental.

En cuanto a los fines y propósitos de la Política Exterior, se refiere a la finalidad de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que pretende perseguir, afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional. Esto es tan cierto para los objetivos en términos de ganancias materiales (acceso a recursos, mercados) como para los inmateriales (prestigio, influencia). Por ejemplo, si un Estado pretende ser miembro de la organización deberá adoptar una posición más pragmática al cumplir ciertos requisitos, responsabilidades y deberes, y complacer a los miembros del grupo al que quiere afiliarse.

En el Ecuador no se han fijado una política exterior con fines y propósitos claros que definan una línea clara de acción en la arena internacional. Si bien el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX (2020) constituye un intento por convalidar las posiciones con respecto al accionar del Ecuador en la arena internacional, sin embargo su implementación no ha sido acorde a la realidad ecuatoriana y sobre todo no mantuvo una accionar externo sostenido que proyecte en mejor medida al Ecuador en la comunidad internacional. Como menciona Jaramillo (2008), “La política exterior ecuatoriana en los últimos 10 años no ha existido, si queremos por ello entender una estrategia consistente de participación del Estado en las relaciones internacionales”.

Por otra parte, un Estado podrá adoptar posiciones ideológicas de rechazo al sistema enfatizando en el cambio, tal es el caso de Ecuador, país que ha adopta una posición ideológica de rechazo al orden existente, sin embargo su principal importador de materias primas sigue siendo Estados Unidos. Según el Boletín de Comercio (Junio - Julio del 2017):

El principal destino de las exportaciones no petroleras de Ecuador en el periodo de enero - abril del 2017 fue Estados Unidos con una participación del 22.19% de las exportaciones no

petroleras, le siguieron Vietnam con un 10.41%, Rusia con un 7.51% y Colombia con 6.21%” Al analizar las exportaciones petroleras de Ecuador, se observa que el principal destino también correspondió a los Estados Unidos con un 56.49% de las exportaciones no petroleras de enero a abril del 2017. En el segundo, tercer y cuarto puesto se ubicaron: Chile con 13.37%, Perú con 13.20% y Panamá con 9.04%.⁵

Como se observa, el actor más relevante del comercio exterior ecuatoriano es Estados Unidos, sin embargo la inexistencia de un acuerdo comercial resta posibilidades de una mejor inserción estratégica de los productos ecuatorianos limitándolos a unos pocos, por ende es necesario comprender cuales limitaciones de un acuerdo y la ventajas de tenerlo. Esto nos conduce a que la relación no es igual, es asimétrica y a pesar de la relación de larga data, el deterioro de las relaciones bilaterales y el no mantenimiento de negociaciones con Estados Unidos en la materia, socavó en no concretar un acuerdo con el mayor socio comercial ecuatoriano. Por otra parte, se puede observar la falta de una agenda política exterior económica durante los últimos años que se reflejó de igual manera con la entrada tardía del país al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea. Según Banco Central del Ecuador⁶:

En el año 2015 Ecuador exportó a la UE un total de USD 2,733.0 millones e importó del bloque europeo USD 2,365.3 millones, con un resultado comercial positivo de USD 407.7 millones. A continuación se presenta el detalle de los principales productos que Ecuador exportó a la UE en el año 2015, los que en su conjunto representan el 79.6% del total de exportaciones hacia el bloque.

Por su parte, el factor de los medios disponibles se debe a que en el sistema internacional, los factores y elementos que posee un Estado tales como el poder, el tamaño, recursos, ubicación geográfica, capacidad militar y económica, determinan e influyen en el resultado de la mezcla de pragmatismo e ideología que un país lleva a cabo en su política exterior, lo cual incide en su presencia en el sistema internacional. Los países cuyos niveles de desarrollo y recursos sean altos tendrán más opciones de política exterior, mientras que los países con recursos limitados tendrán posiciones ideológicamente impulsadas de alineación o rechazo.

5 Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Boletín de Comercio Junio - Julio del 2017.

6 Boletín Informativo de Integración Financiera Nro.18 Relación Comercial Ecuador- Unión Europea

De esta manera, los países más desarrollados con mayores recursos, tenderán a adoptar posiciones internacionales bastante pragmáticas. Esto puede ser por cuatro razones según (Gardini and Lambert 2011) :

1. La posesión de los recursos necesarios para el desarrollo y el estatuto tiende a hacer del país un poder más satisfecho y conservador;
2. Los activos del país le permiten gozar de credibilidad e influencia sin que la ideología se convierta en un rasgo destacado;
3. Una postura ideológica y asertiva a escala mundial puede causar más fricción que la cooperación;
4. Los intereses extensivos llevan a comprometer al país en varias mesas de negociación y cuestiones, proporcionando así un mayor margen de maniobra. Esto facilita la gestión de recompensas y concesiones, lo que a su vez favorece posiciones pragmáticas y flexibles sobre las solicitudes no negociables.

Por su parte, aquellos que carecen de tales recursos pueden ser tentados por un mayor énfasis en la ideología. Esto se debe a cuatro posibles razones:

1. Los países pobres o periféricos necesitan urgentemente soluciones inmediatas a problemas urgentes y, por lo tanto, pueden no estar en condiciones de continuar las prolongadas negociaciones y los progresos graduales que generalmente conlleva el pragmatismo;
2. Una postura enérgicamente ideológica es una forma rápida y barata de aumentar la visibilidad internacional y, potencialmente, el poder de negociación.
3. En este sentido, la ideología actúa como un suplemento a las capacidades que de otro modo serían limitadas; para los países más pobres no hay mucho que perder si se desafía el orden existente. Por el contrario, la confrontación puede llevar a que las preocupaciones se inscriban en la agenda internacional, creando conciencia de las necesidades, reivindicaciones y objetivos no reconocidos anteriormente;
4. Los más perjudicados por las normas del sistema internacional, tenderán a menudo a una crítica ideológica del sistema y un deseo genuino de cambio en las reglas del juego.

En cuanto a la agencia humana, se refiere a la capacidad de injerencia e influencia de un actor en el sistema internacional. De esta manera, las cualidades particulares que lleva a cabo un líder son variables adicionales para explicar la política exterior. Las creencias, percepciones y preferencias individuales de quienes toman las decisiones tienen un impacto primordial en la mezcla de ideología y pragmatismo que informan las relaciones externas de un país, ya que estos individuos formulan e implementan la política exterior.

La agencia humana y la estructura pueden afectarse mutuamente, ya que mientras las estructuras influyen las conductas individuales, los individuos por su parte, pueden afectar los resultados en la política. Según Carrión (1988), en la política exterior ecuatoriana han primado una amplia gama de premisas o ideales en busca de posicionar internacionalmente a Ecuador como un país soberano con estricto respeto a los derechos humanos y en busca de la paz.⁷

En el sistema internacional el Proceso de Política Exterior, es otro factor incidente ya que la burocracia estatal de los estados, la implementación de la política exterior es el resultado de procesos, el proceso limita las opciones disponibles y posibles acciones, e influencia de los actores en la manera de pensar y actuar en dicho proceso. Por ejemplo los procedimientos institucionales pueden traer retrasos en las decisiones, demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de decisiones y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales.

A nivel estatal, en el área de política exterior, según el autor (Bonilla, Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana 2002, 13), existe una carencia de reflexiones teóricas y análisis empírico que coadyuve a la toma de decisiones consensuadas en una agenda de política exterior acorde los intereses nacionales. La literatura concerniente a política exterior ecuatoriana no es cuantiosa, una vasta producción la ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sin embargo pocos han hecho sistematización de evidencia empírica y reflexiones teóricas. La política exterior ecuatoriana precisamente en el área económica necesita la construcción de una agenda específica que precise de mejor manera los temas concernientes a su concepción, formulación e

⁷El Art. 416 de la Constitución de la República determina que "Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuentas sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.

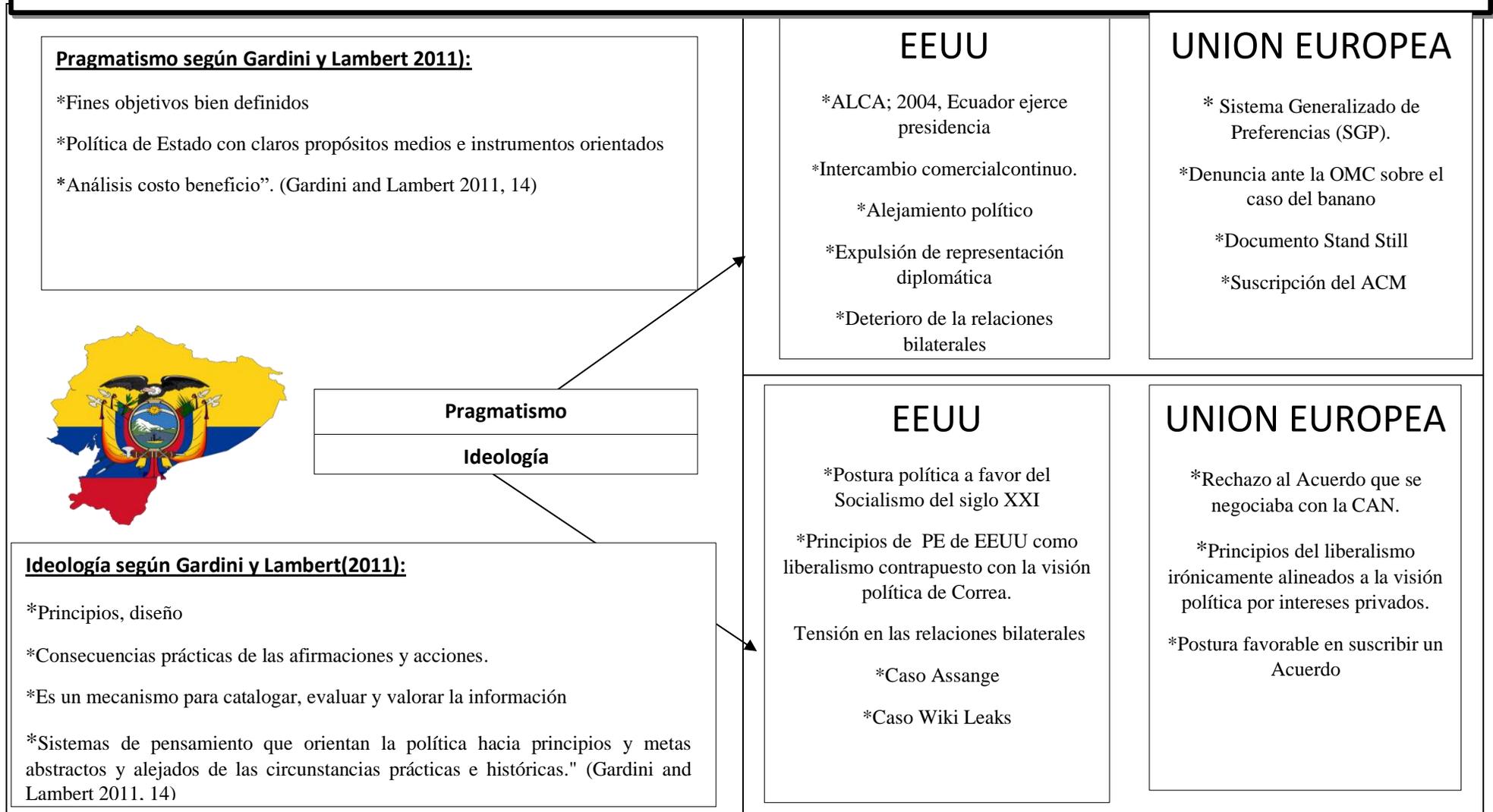
implementación de las relaciones económicas con sus socios comerciales, de esta manera, que posibilite a Cancillería y a las carteras de Estado involucradas, mantener una línea demarcada y consensuada de acción en la agenda de política exterior económica que se ajuste a los intereses nacionales y a los cambios producto de la globalización.

La inclusividad y exclusividad del proceso de formulación de políticas exteriores puede influir en la mezcla de pragmatismo e ideología. Por ejemplo, los procesos institucionales inclusivos poseen un equipo de altos profesionales que proveen el marco para una estructura de toma de decisiones más coherente y fundamentada, hay que considerarse que entre más apoyo político y consenso de los intereses nacionales exista, más fácil será su aplicación. Por otra parte los procesos institucionales exclusivos se basan en una selección de la información muchas veces sesgada, no existe consenso de entre los grupos de poder y el estado, lo que lleva a que las decisiones de política exterior sean poco profesionales e incoherentes con interés nacional.

Por último, el factor del contexto histórico en el que se desarrolla las relaciones internacionales de un Estado es de suma importancia ya que debemos comprender que los acontecimientos y eventos internacionales ocurren dentro de un contexto histórico y político en particular. La importancia del contexto histórico es como la identidad cultural y la historia conforma las posturas de la política exterior. Los constructivistas argumentarían que la realidad y la política exterior se construyen esencialmente, enfatizando cómo las identidades, las ideas y los valores forman incluso un comportamiento aparentemente pragmático.

Luego del análisis se llega a la conclusión que la propuesta de Gardini y Lambert (2011), tiene elementos importantes que podrán servir de una manera más adecuada el tema de estudio propuesto, estos elementos son:

Table1. Marco teórico para explicar la Política Exterior de comercio del Ecuador con EEUU – UE, durante 2006-2017



Fuente: Gardini y Lambert (2011)
Elaboración: El Autor

El cuadro expuesto, representa un marco teórico de insumo para explicar la política exterior comercial del Ecuador con sus socios comerciales en este caso de estudio mediante los principales elementos y acciones correspondientes tanto al factor ideológico como al pragmático de la política exterior comercial ecuatoriana.

Como se detalla, los principales puntos de los elementos ideológicos empleados por el Ecuador en su relación bilateral con Estados Unidos fue una postura ideológica a favor del socialismo del siglo XXI que, ciertamente marcó una tensión en la relación bilateral con varias acciones como fue por ejemplo con la expulsión de representaciones diplomáticas, el Caso Assange, y los principios contrapuestos de la Política Exterior estadounidense liberal que se contraponían con el gobierno de turno ecuatoriano.

Por su parte, los principales elementos pragmáticos que se pueden exponer de su relación bilateral con Estados Unidos es que a pesar de lo expuesto en materia ideológica, donde se reflejó cierta tensión, más aún política, su accionar pragmático en algunos casos podría explicarse por el tema de la ideología contrapuesta como es el de los roces diplomáticos. Sin embargo, un factor importante del pragmatismo de la relaciones con este socio comercial es que, no se puede explicar con su postura ideológica el profundo intercambio comercial que manejan estos dos socios, ya que en ambas naciones siempre este perduró, manteniéndose prioritario en el accionar de la política comercial exterior ecuatoriana al ser uno de sus principales y más importantes socio comercial.

Por su parte, los principales puntos de los elementos ideológicos empleados por el Ecuador en su relación bilateral con la Unión Europea fueron su postura no favorable de continuar las conversaciones inicialmente según los términos previstos con la CAN que luego se materializó pragmáticamente en la denuncia del caso de banano ante la OMC. Su postura ideológica de tendencia izquierdista contraria a la del caso de EEUU, se orientaba en este caso hacia principios del liberalismo que se reflejaban en su política exterior irónicamente alineados a la visión política de turno, estos factores eran motivados por intereses privados que se veían reflejados en su postura y accionar pragmático que apelaba por el mantenimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Esto, ocasionó cierta presión hacia la suscripción de un Acuerdo en vista de la terminación definitiva del mecanismo de intercambio comercial antes mencionado.

2.7.- Conclusiones

Para concluir, como se puede observar en este capítulo, se reconoció los instrumentos teóricos que permitieran identificar los factores pragmáticos e ideológicos que impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea. El análisis del conjunto de predisposiciones e ideas que describen una realidad compleja, coadyuva a explicar los fenómenos internacionales, es decir identificar tendencias, variables para entender lo que está ocurriendo a nivel sistémico. Y para esto fue imperativo empleo de la perspectiva de análisis de política exterior del nivel o grado de pragmatismo e ideología sugeridos por Gardini y Lambert (2011) debido a que son componentes integrales desde su concepción, formulación e implementación.

Si bien el texto no vincula con las teorías macro de las RRII, se podría vincular con el realismo clásico que considera que la ideología de los actores es fundamental en la formulación de Política Exterior, e igualmente desde el liberalismo y en cómo sus normas fomentan el libre comercio; surge la crítica a esta perspectiva teórica si analizarla desde el realismo o el liberalismo.

Los factores pragmáticos de una política exterior de un Estado identifican propósitos claros y objetivos bien definidos, a través de medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, conscientes de los beneficios y de los costos de este; coadyuvando a explicar las causas o motivaciones que llevaron a Ecuador a mantener una política económica exterior basada en intereses nacionales con sus socios extra-regionales, demarcando así un pragmatismo en su política exterior.

Al desarrollar los principales presupuestos teóricos para el análisis de las relaciones del Ecuador con EE.UU y con la Unión Europea durante el periodo 2006 al 2017, se presentó las vertientes teóricas de la política exterior sobre todo enfocado en el comercio exterior explicando por qué un análisis de política exterior realista no es pertinente para este planteamiento de investigación y subrayando los motivos para no aplicar las perspectivas liberales y constructivistas llegándose a favorecer las propuestas planteadas por Gardini y Lambert (2011) en la construcción y uso de un marco teórico basado en sus ideas, en esta tesis.

Capítulo 3

Contexto histórico, político y económico de la política exterior del Ecuador frente a Estados Unidos y la Unión Europea hasta la llegada de la Revolución Ciudadana

3.1.- Introducción

Ecuador y Estados Unidos mantiene vínculos históricos de larga data y durante los últimos dos siglos, la relación bilateral se ha ampliado en gran medida ya que Estados Unidos es considerado desde la perspectiva comercial ecuatoriana de vital importancia económica al ser el principal socio comercial por una parte, y por otro lado según la academia, podría decirse que define el marco de seguridad interamericano, marcando de esta manera una dependencia en los campos políticos, económicos y de seguridad, y representando, el país más significativo de la política exterior ecuatoriana. Estados Unidos, por su parte, ha enfocado su política exterior desde sus inicios en la contención al comunismo, posteriormente en el combate al narcotráfico y al terrorismo, dejando de lado la profundización los temas comerciales, económicos y sociales. En cuanto a la política exterior con la Unión Europea esta es de suma importancia y para el Ecuador representa un socio comercial de trascendencia histórica por ocupar su primer destino en exportaciones no petroleras. Sin embargo, el interés en profundizar los vínculos comerciales con el Ecuador se logra a partir del siglo XXI.

El objetivo de este capítulo es reflejar el contexto histórico, político y económico de la política exterior del Ecuador frente a Estados Unidos y la Unión Europea. Este capítulo sugiere que relación entre Ecuador y estos dos gigantes de la economía mundial está marcada por una interdependencia en especial en lo político y económico, principalmente para el caso ecuatoriano. Para desarrollar este argumento, este capítulo está estructurado en tres partes. La primera hace un recuento histórico de la relación de Ecuador y su política exterior con EEUU y la Unión Europea enfocándose específicamente en los asuntos políticos. Se considera asuntos políticos a las declaraciones y posturas del gobierno, las acciones empleadas en foros y organismos internacionales y los asuntos de relevancia que involucre la construcción y el empleo de una política exterior. La segunda parte se enfoca en el factor comercial de la política exterior del Ecuador hacia EEUU y la UE en el periodo del correísmo. Se considera factores comerciales tanto nacionales como internacionales; a la producción, al flujo comercial e intercambio bienes y servicios por pago que supongan determinar cómo se han manejado las relaciones con dichos socios extra regionales. En un apartado final se presentan las conclusiones de este capítulo.

3.2.- Ecuador y sus relaciones bilaterales con Estados Unidos: una exploración histórica a las puertas del siglo XXI

En el siglo XX, Estados Unidos refuerza sus relaciones diplomáticas con el Ecuador a partir de 1948, sin embargo el primer acuerdo relevante que se suscribe es un Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio en 1839, el cual entra en vigor en 1842. Esto no significó que EEUU tenga un representante diplomático permanente en Ecuador. Su primer agente diplomático es recibido en Quito en 1948, desde entonces el relacionamiento entre ambos países ha ido profundizándose⁸.

La Segunda Guerra Mundial tuvo una fuerte influencia en el estrechamiento de las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos. Es allí donde la cooperación demarcó los intereses de ambas naciones, estrechando su relación en base a intereses compartidos, a Estados Unidos le interesaba implantar sus bases militares con la finalidad plasmar sus intereses en la región, esta ubicación estratégica era el principal interés norteamericano, sin embargo existían otros factores a considerarse. Por su parte, Ecuador necesitaba de esas bases para cuidar su integridad en la época del conflicto con Perú, además dicha cooperación debía suponerse que le traería efectos en su desarrollo económico, “esta convergencia de intereses representa, sin duda, el punto más alto en la historia diplomática de las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador” (Lauderbaugh 2009, 265). La colaboración de Estados Unidos en el conflicto de Perú como garante en el Protocolo de Río traería beneficios para el Ecuador: por un lado la construcción de bases aéreas y navales en Salinas y en el archipiélago de Galápagos, le permitiría disuadir al Perú en el tema de seguridad, además de la positiva contribución a la defensa de la región.

Ecuador en los años de la Guerra Fría suponía de poca importancia para Estados Unidos en términos económicos; habían escasas inversiones y el flujo comercial no había llegado a ser significativo para Estados Unidos lo que a su vez revestía de poca importancia política y estratégica. De esta manera los grandes intereses de los norteamericanos estaban en otras regiones y en el caso de Latinoamérica enfocado hacia otros países más ricos o estratégicos para su seguridad como Brasil o Chile, tal es el caso que los agentes en la representación diplomática en Quito eran poco profesionales, en contraste Ecuador tuvo representantes en Washington de gran trascendencia diplomática por la importancia que revestía mantener

8 Obtenido de la página web: <https://ec.usembassy.gov/es/our-relationship-es/>

relaciones con dicho país, debido a que históricamente ha sido un socio estratégico en temas sociales, de seguridad, comercio, desarrollo, inversión ya que, según Ponce (2005) “para los Estados Unidos la defensa de los derechos humanos es un objetivo que subordina a los intereses estratégicos” ya que hasta finales del siglo pasado el principal interés norteamericano era la contención del comunismo en el contexto de la Guerra Fría.

Por lo tanto, existía una escasa relevancia en la formulación e implementación de la política exterior con el Ecuador al no ser parte del escenario conflictivo Este-Oeste. Tanto es así, que una mención del Ecuador se realiza en un documento que Estados Unidos presenta en la administración de Ronald Reagan a los que se define la “Doctrina Roldós” por tratarse de un pensamiento delicado para la contención del comunismo. En consecuencia, no existía una relación externa delimitada por los intereses estratégicos, sino que iba mucho más allá, involucrando intereses económicos y comerciales. Pero no era determinante para EEUU mantener una fuerte relación prioritaria con Ecuador, es así que se creía que:

El Ecuador es un país en desarrollo que históricamente no ha sido parte de las prioridades de política exterior de los Estados Unidos en América Latina, ya que durante la Guerra Fría no fue amenazado por el avance del comunismo y tampoco representaba un enclave vital para los intereses geopolíticos y geoeconómicos estadounidenses (Santos 2005, 19).

De tal manera, la política exterior norteamericana se preocupó principalmente en la amenaza de percepción del comunismo internacional, sin embargo pocos líderes latinoamericanos veían posible que la URSS tenga influencia en sus países. Ecuador, por su parte, luego de la invasión de Perú en 1941, mantenía una preocupación constante sobre la posibilidad que Perú reanudara sus operaciones militares, debido a esto en todas sus consideraciones de política exterior, se veía involucrado cierto rechazo hacia el vecino país peruano. Esto sin duda tuvo un gran aporte en la cooperación tanto económica como militar, ya que Estados Unidos proveería de armamento, aviones, buques de guerra y armas si este fuera empleado en la defensa del hemisferio occidental frente a la contención del comunismo internacional en apoyo a la política exterior de Washington. Durante el periodo de la Guerra Fría, los Estados Unidos se comprometieron más con Ecuador, con sus acciones en foros interamericanos e internacionales y como consecuencia EEUU terminó inmiscuyéndose en asuntos internos del país, desempeñando un rol significativo en el desarrollo de la democracia a través de considerables recursos para imponer su voluntad, aislándolo de la posibilidad muchas otras

opciones de política exterior. Por ejemplo, poner en primer plano una negociación de carácter comercial.

En este contexto, predominaba el factor estratégico de EEUU contra el comunismo y el interés comercial del Ecuador en segundo plano, a esto algunos diplomáticos como Francisco Carrión señalan que, “Antes de que se terminara la confrontación Este-Oeste, la relación entre Ecuador y Estados Unidos había sido marcada por la lucha contra el “peligro” comunista, la protección de las inversiones norteamericanas y el mantenimiento del flujo comercial” (Carrion, Ecuador: entre la insercion y el aislamiento 2017, 123).

En el término de la postguerra fría, Ecuador con la agresión peruana en mente, buscaba cada oportunidad de generar respeto internacional por el principio de la solución pacífica de conflictos internacionales como menciona Smith (1996). Debido al rol que desempeñó Estados Unidos como garante en el conflicto limítrofe con el Perú, seguía siendo este un asunto crítico en el relacionamiento de ambos países. Sin embargo muchos ecuatorianos percibieron que Estados Unidos había mal infundado al país a firmar el Protocolo de Rio, mediante el cual el Ecuador renunciaba a 100 000 millas cuadradas de territorio. Por lo que, “la política exterior ecuatoriana de aquellos años fue de tinte principista, latinoamericanista, progresista y de defensa de la soberanía frente a grandes potencias” (Santos 2005, 37).

Por otro lado, el anticomunismo demarcó la política exterior de Estados Unidos en todo su espectro en los años postguerra. Estados Unidos insistía que los países latinoamericanos rompieran relaciones con la Unión Soviética, clausuraran sus partidos comunistas y eliminaran sus sindicatos de izquierda. Latinoamérica y el Ecuador mostraron cierta fidelidad dotando de víveres a un precio por debajo del mercado para los fines de la guerra y postguerra, sin embargo con el tiempo esa lealtad no fue retribuida al ver como el Plan Marshall otorgó 12 400 millones de dólares para la reconstrucción de Europa, entregando a Latinoamérica tan solo el 2,4% de la ayuda económica. De esta manera EEUU, a pesar de presionar fuertemente en asuntos concernientes a sus intereses en la región, ignoraba sus preocupaciones como las relacionabas con la disminución de aranceles y precios justos para sus exportaciones, así como sus aspiraciones de obtener asistencia con desarrollo económico (Pineo 2009, 303).

En 1947, se mantuvo la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente en la que Estados Unidos aprovechó para negociar un tratado de seguridad colectiva anticomunista con Latinoamérica, reforzando su influencia y liberándose así para enfocándose en otras regiones, los delegados del hemisferio intentaron negociar un Plan Marshall para Latinoamérica, lo cual no resultó ser posible y el único resultado de esta Conferencia fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Ecuador continuó insistiendo en la OEA en 1948 sobre tema del deterioro de los términos de intercambio y mayor justicia para los países exportadores de materia primas, sin embargo sus propuestas no fueron convalidadas al punto que el Secretario de Estado, informó que no existirían concesiones algunas en el comercio aconsejándolos dirigirse a inversionistas privados. De igual manera, en la reunión de 1954 de la OEA en Venezuela, el gobierno norteamericano presionó para que se emitiera una resolución en contra del presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz, considerado como una amenaza para la seguridad estadounidense, Ecuador al igual que varios países latinoamericanos votaron a favor de Estados Unidos, luego de una vez más solidarios con el gobierno estadounidense, Dulles, Secretario de Estado no escuchó las peticiones de ayuda económica de América Latina.

El intervencionismo en los asuntos políticos se vio reflejado una vez más en la política exterior estadounidense. Un claro ejemplo de intervencionismo y condicionamiento se suscitó en 1949 cuando los americanos anunciaban la donación de 1500 millones de dólares hacia Latinoamérica para otorgar asistencia militar con el fin construir una defensa de seguridad hemisférica contra el comunismo, Ecuador al no estar de acuerdo en suscribir el Pacto de Río de 1947, no lo firmó, dado que buscaba la anulación del Protocolo de Río de 1942, sin embargo ante el condicionamiento del gobierno estadounidense de no brindar la ayuda económica al menos que suscribiera el Pacto de Río, Ecuador terminó firmándolo en 1950, siendo el caso que no representaba para la diplomacia norteamericana mucha atención ya que no afectaba a sus intereses a escala mundial.

Por otro lado, existían límites en la capacidad de influir en la política exterior ecuatoriana cuando en 1950 estalló la Guerra de Corea, Ecuador no envió los 1800 soldados que exigía Washington, a pesar del voto a favor de la posición de los estadounidenses, Ecuador rechazó la propuesta y en lugar de esto, envió 500 toneladas de arroz a Corea del Sur. “La firma del Pacto de Río y su voto en el Consejo de Seguridad resultaron ser suficientes para granjearse la ayuda militar de Washington” (Pineo 2009, 307). De igual manera, Ecuador y otros países de la

región a cambio de la ayuda militar se comprometieron a romper las relaciones comerciales con el país oriental, logrando Washington una vez más influir y condicionar las decisiones internas y en el comportamiento pragmático de la política exterior ecuatoriana al plasmar sus intereses estratégicos en el país y en la región.

A partir de los acuerdos de paz con Perú a finales del siglo XX, se normaliza las relaciones entre ambos países. “La paz con el vecino nos proyectó de manera diferente al exterior, sin el lastre de la controversia y sin distinciones en nuestra conducta internacional” (Carrion, Ecuador: entre la insercion y el aislamiento 2017, 28). Por otro lado, luego que la influencia comunista no tuvo mayor trascendencia en la política internacional se replanteo los intereses de los Estados Unidos de “estabilidad institucional, los valores de la democracia, lucha contra la corrupción, y sobre todo, contra el narcotráfico y el terrorismo en el Ecuador” (Carrion, Ecuador: entre la insercion y el aislamiento 2017, 123).

La política exterior estadounidense a partir del siglo XXI, se enfoca, tras el atentado de 11 de septiembre de 2011, en la guerra contra el terrorismo, pasando a ser la prioridad estratégica principal de Estados Unidos en su agenda internacional, marcando así a la securitización como un factor determinante en sus relaciones exteriores. En cuanto a la región, los temas de más relevancia fueron el narcotráfico, la guerrilla y la democracia. “En este nuevo contexto de seguridad hemisférica, Estados Unidos empieza a presionar a varios gobiernos de la región para que suscriban acuerdos bilaterales comprometiéndose a sustraer a sus ciudadanos a la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional de la Haya” (Ponce 2005, 14). Ecuador en su tradición de la defensa de los derechos humanos como pilar fundamental en su política exterior respaldó las negociaciones que concluyeron con la suscripción del Tratado de Roma.

En este periodo el país debió hacer frente a un nuevo escenario internacional y a una nueva agenda marcada por el comercio exterior, la globalización, la integración, y lo más importante la vinculación y ampliación de las relaciones con actores que iban ganando peso en el sistema mundo, “fueron asuntos que debieron abordarse con mayor profundidad para reinsertar al Ecuador en el mundo del siglo XXI, con una política exterior como instrumento más pragmático, e independiente y fiel a sus principios” (Carrion, Ecuador: entre la insercion y el aislamiento 2017, VII). De esta manera surgieron nuevos objetivos internos como la interrelación entre nuevos Estados y actores adaptados a las circunstancias de un mundo altamente tecnologizado e interdependiente.

Ecuador vivió tres periodos de su evolución política (...) el primero entre 1979 y 1996, de estabilidad con alternancia en el poder, en el que hubo cuatro procesos electorales que llevaron a la presidencia a cuatro políticos de tendencias ideológicas diferentes, todos quienes completaron sus mandatos, aunque con crisis económicas coyunturales de por medio, unas más graves que otras (Carrion, Ecuador: entre la insercion y el aislamiento 2017, 27).

El hecho de no poder materializar los objetivos de política exterior ecuatorianos se suma la inestabilidad política que no coadyuvo para que se plasme una ideología definida en las relaciones exteriores ecuatorianas. Los otros periodos fueron entre 1996 y 2006, de inestabilidad política revestida de legalidad, y el tercero de 2007 al 2015 de estabilidad autoritaria sin alternancia del poder, según menciona Carrión (2015).

Sin embargo la relación distante en la última década se vio influenciado por la salida de las bases militares y la expulsión de varios diplomáticos estadounidenses acreditados en el país, así como la negación de pagarla deuda externa en años recientes. La propuesta de política exterior hacia Estados Unidos cambio sustancialmente con la llegada del correismo, el discurso imperialista delinea la política exterior ecuatoriana. “Salvo algunos incidentes diplomáticos, más fue la retórica que la práctica. No hubo, en todo caso, acercamiento pragmático sino alejamiento retorico”. Las diferencias ideológicas se verían marcadas más profundamente en la gestión del ex canciller Fander Falconí cuando en 2009 Cancillería declaró persona no grata a dos funcionarios de Estados Unidos en la capital. Por otra parte se dio un acercamiento en 2009 a fin de restablecer las relaciones en base a tres pilares: comercio, migración y cooperación. Dicho accionar dio frutos positivos en la relación entre ambos países logrando que se renovara el ATPDEA al Ecuador hasta el 2013.

Las relaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos estaban retraídas, aparte de la expulsión de los dos funcionarios se suma la expulsión de la embajadora Heather Hodges por la evidencia reflejada por WikiLeaks. De igual manera, otro acontecimiento que puso en relieve la relación hostil de la época fue en 2009 cuando el cónsul ecuatoriano en Londres, Fidel Narváez entregase un salvoconducto para aterrizar en Moscú a Edward Snowden acusado y prófugo por la filtración de programas de espionaje.

3.3.- Ecuador y sus relaciones bilaterales con la Unión Europea a las puertas del siglo XXI

La importancia de la Unión Europea para la comunidad internacional es de suma importancia y para el Ecuador representa un socio comercial de trascendencia histórica por ocupar su primer destino en exportaciones no petroleras. Por otro lado, el bloque europeo no ha dado mayor interés en profundizar los vínculos con nuestra región, debido a sus preferencias con Europa Oriental, el África y el Caribe y por otro lado, no pretender incidir en el campo de influencia de Estados Unidos. Considerando que el Ecuador es un país pequeño que depende de la cooperación internacional, es imperativo que mantenga una gestión internacional eficaz con todo el mundo y principalmente con los países que son sus principales socios comerciales, cuyo predominio internacional son de importancia suprema, de tal manera resulta necesario impulsar y profundizar las relaciones con esta región en búsqueda de grandes beneficios comerciales y económicos, que coadyuven a superar el déficit presupuestario en el cual Ecuador estaba inmerso.

Con el fin de la Guerra Fría, los principios de democracia, derechos humanos y la economía de mercado primaron en la comunidad internacional y los intereses de política exterior de la UE, llamados “valores europeos” surgieron con mayor énfasis que los valores occidentales hacia la región Latinoamericana, adquiriendo mayor fuerza con la suscripción del Tratado de Maastricht con el que se dio origen a lo que hoy conocemos como Unión Europea.

De esta forma, el principio de "responsabilidad compartida" en materia de la lucha contra el narcotráfico no se relaciona en lo absoluto con la "guerra antidrogas" de los norteamericanos. El constante apoyo europeo a los mecanismos de integración latinoamericano se diferencia de la renuencia estadounidense a las iniciativas regionales de integración y cooperación. Los montos de cooperación "no reembolsable" para el desarrollo de la UE no son comparables con los montos y motivos que maneja la cooperación norteamericana. Inclusive, el tema de Cuba ha sido tratado de manera opuesta por ambas regiones: mientras EEUU insiste en su aislamiento, la UE aboga por su reinsertión en la Comunidad Internacional (Proaño 2002, 52).

La relación entre la Unión Europea y América Latina ha venido ampliándose mediante distintos canales que le proporciona mecanismo de concertación como el Grupo de Rio, la Cumbre Presidencial Europa – América Latina y el Caribe, la CAN, el MERCOSUR.

Inicialmente se fortalecen los vínculos en 1999 en la Primera Cumbre entre los primeros mandatarios de Europa, Latinoamérica y el Caribe, subscribiéndose la Declaración de Rio. Tal Declaración, en el marco del cumplimiento de los propósitos de la Carta de Naciones Unidas, priorizan sobre esta base tres temas relevantes para la relación futura de esas regiones, la política, económica y la cooperación.

La relación con la Comunidad Andina de Naciones las prioridades de la política exterior de la Unión Europea se sustentan en el Estado de Derecho, y hacia la instauración de un eventual Acuerdo de Asociación. Se han dado múltiples manifestaciones hacia la búsqueda de mecanismos de dialogo, acceso a mercados, acuerdos de cooperación y el tema de la lucha contra la droga⁹. De igual forma a través de la Declaración de Roma en 1996, se instituye el dialogo político entre ambas naciones.

3.4.- Características fundamentales de la política exterior comercial del Ecuador hacia EEUU y la Unión Europea en el siglo XXI hasta comienzos del Correísmo

Las características fundamentales de la política exterior económica del Ecuador hacia EEUU y la UE se enmarcan en una relación que refleja en ambos socios extra regionales una interdependencia asimétrica en especial en lo político y económico. Estados Unidos representa en todos sus ámbitos tanto político, económico y militar, el país más significativo de la política exterior ecuatoriana. Ha desempeñado un fuerte intervencionismo en los asuntos políticos, condicionando y subordinando sus intereses estratégicos en base a la actuación del Ecuador sobre temas como la contención de comunismo, la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo a través de considerables recursos para imponer su voluntad, dejando de lado otras opciones de política exterior e ignorando los temas relevantes de interés para el Ecuador como son el desarrollo económico, la disminución de aranceles, precios justos para su exportaciones así como aspiraciones de subscribir un acuerdo comercial.

Existe una escasa relevancia en la formulación e implementación de la política exterior con el Ecuador al no considerarlo importante por así decirlo un socio importante para la consecución de sus intereses estratégicos. Existen límites en la capacidad de influir en la política exterior ecuatoriana como pocas veces se ha suscitado y actualmente la relación entre ambos países

⁹ Cumbre Andina de Naciones y la Unión Europea. Presidentes Andinos en Sucre en 1997 y en Guayaquil en 1998.

con la llegada del Presidente Donald Trump a Washington sigue su curso normal, sin embargo la posibilidad nunca aprovechada en el gobierno de Rafael Correa de profundizar un acercamiento de las negociaciones de un acuerdo comercial en el gobierno de Obama, hoy en día parecerían inciertas con la política exterior estadounidense de turno, sin embargo la visita del vicepresidente de Estados Unidos, pone en relieve la intención de efectuar acciones pragmáticas por ambos gobiernos en la búsqueda de mejores condiciones económicas a través de un acuerdo comercial.

3.5.- Intereses ecuatorianos en la relación bilateral comercial del Ecuador con Estados Unidos a comienzos del siglo XXI

Los factores económicos como el comercio, inversiones, exportaciones y acceso a los mercados, son de vital importancia para la política exterior del Ecuador frente sus dos socios extra regionales. Es imperativo mencionar el importante factor que representa en las relaciones bilaterales, el intercambio comercial de ambos países. “Este factor, si bien resulta trascendente para la economía ecuatoriana cerca del 50% de sus exportaciones han ido a ese mercados en décadas pasadas, para Estados Unidos no era de mayor significación” (Carrion, Ecuador: entre la inserción y el aislamiento 2017, 124). Sin bien para EEUU no es tan importante esta relación bilateral, para el Ecuador si lo es ya que Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial y se mantiene por largos años como el primer destino de las exportaciones ecuatorianas, el primer proveedor de sus importaciones y la principal fuente de inversión privada. Para poner un ejemplo de la importancia de una buena relación comercial con este socio y contextualizar sus intereses, cabe mencionar que años atrás el congreso de Estados Unidos otorgó autoridad legislativa al SGP¹⁰ en el Título V de la Ley de Comercio de 1974 por un periodo de 10 años, que ha sido extendido en sucesivas ocasiones. El 1 de agosto de 2013 el SGP expiró, y fue renovado el 29 de julio de 2015 con efecto retroactivo. En el *Informe SGP de los Estados Unidos: Relevancia para el Ecuador*, se analiza las importaciones no petroleras que Estados Unidos realizó desde el Ecuador en el periodo 2010-2016 bajo los programas NMF y SGP, donde se muestra que en 2016, las importaciones de Estados Unidos desde el Ecuador ascendieron a USD 2,731 millones, de las cuales el 86% (USD 2,341 millones) ingreso bajo NMF y el restante 14% (USD 390 millones) por SGP. El interés por que estas preferencias arancelarias continúen demuestran la importancia de un

10 El SGP de los Estados Unidos otorga preferencias a cerca de 3,500 productos de 127 países en desarrollo y a 1,500 productos adicionales de 43 países menos adelantados.

acuerdo comercial que logres estabilidad a largo plazo de estos beneficios y ganancias para ambas partes.

En el periodo 2010-2012, la participación de las importaciones bajo el programa ATPDEA ascendieron al 14%, que concluyo el 31 de julio de 2013. los productos que se importaban a través del ATPDEA pasaron entonces a ingresar bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el arancel NMF definido por Estados Unidos. Así, para el periodo 2014-2016 el 11% de las importaciones desde Ecuador entraron bajo SGP y el 89% con arancel NMF (MCEI 2018, 4).

La capacidad para gestionar las decisiones nacionales de desarrollo, van de la mano con la dependencia de las decisiones políticas y económicas del gobierno y mercado estadounidense, y más aún a la hora de negociar un tratado de libre comercio. De esta manera, la agenda comercial regional estuvo marcada por el Consenso de Washington y por la iniciativa de establecer una Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) a consolidarse hasta el 2005, que ciertamente tenía influencia en el interés norteamericano, sin embargo esta quedo subyugada por la negativa de Brasil en temas no comerciales y de “otorgar un acceso más profundo a sus mercados sin antes tratar el tema de las enormes subvenciones agrícolas estadounidenses” (Andrade 2005, 209).

Ecuador se ha visto condicionado en ocasiones por temas de democracia, protección del medio ambiente lucha contra el narcotráfico y más recientemente contra el terrorismo.

Es conocido que la política norteamericana ha utilizado como mecanismo de negociación las presiones diplomáticas o los procedimientos de certificación que garantizan el cumplimiento en los temas de democracia y lucha contra el narcotráfico (Andrade 2005, 210).

La extensión y no eliminación de estos mecanismos de preferencias arancelarias “evidenciaría la vulnerabilidad de la región para enfrentar un régimen de libre competencia sin barreras comerciales ni privilegios arancelarios” (Barreiro 2002). Sin embargo, aunque parezca velar por los intereses propios, es necesario. Ecuador se ve condicionado a no recibir los beneficios de las preferencias arancelarias o la asistencia financiera y técnica por múltiples factores como la inestabilidad del sistema democrático, la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo,

las continuas crisis políticas, económicas o financieras en la medida que no demuestre las exigencias estadounidenses.

En materia de comercio internacional, en el Ecuador no hay un delineamiento de objetivos, por lo que es necesario contemplar la presencia de actores domésticos heterogéneos que representan a elites políticas, económicas y sociales que carecen de intereses comunes pero que buscan la protección y el beneficio de sectores a los cuales representan (Andrade 2005, 211).

Es necesario comprender la política comercial estadounidense a fin de entender sus principales objetivos y los intereses que serán representados en futuras negociaciones. Según Andrade (2005), su agenda de negociaciones internacionales cede a principales presiones de tres clases de grupos de interés, por un lado el sector proteccionista que pretende resguardarse de la competencia de importaciones. En segundo lugar, opuestos a lo anterior el sector que busca una apertura de los mercados a fin de que no existan obstáculos al comercio, y por último los grupos antiglobalización marcados de un nuevo proteccionismo ideológico. El rol de Estados Unidos post Segunda Guerra Mundial, ha sido el de liderar la liberalización comercial global a través de las negociaciones de tratados bilaterales, multilaterales.

Los estadounidenses tanto como Europa, llevaron a la Ronda de Uruguay temas que requieren la eliminación de obstáculos al comercio establecidos en las constituciones, por la pretensión de incluir el tema de servicios, donde se hacía más evidente la obstaculización del comercio internacional en las leyes y regulaciones internas de cada país, de igual manera el tema de la propiedad intelectual que requería la ejecución de dicha protección de cada país signatario de la OMC.” Ello trae como consecuencia la realización de cambios que conduzcan a la armonización de las leyes y regulaciones internas entre los países” (Andrade 2005, 213). Esta tendencia de abrir los mercados en base la realización de cambios en las regulaciones internas, deja de lado el principio básico de la GATT de no discriminación expresado en el principio de la Nación Más Favorecida, un claro ejemplo fue crear excepciones temporales al trato de la NMF, sobre todo en los sectores financieros, de telecomunicación y transporte marítimo ya que Estados Unidos supone que su inclusión daba lugar a que no se abra el comercio en esos rubros y beneficiando a los países en desarrollo sin haber realizado un reforma en dichos temas.

Ello sugiere que una de las razones de los Estados Unidos para negociar por la vía bilateral y regional es para instar a los países emergentes y en desarrollo a realizar una liberalización más profunda en esas áreas, ya que en el marco de la AGCS no se logro mucho. En servicios, y en especial en los sectores excluidos del trato NMF en el AGCS, es el área en la que Estados Unidos tiene mayores ventajas comparativas y un potencial considerable de crecimiento (Andrade 2005, 213).

El primer nuevo condicionamiento que supedita las relaciones políticas, comerciales y militares con Washington, este se da en el gobierno de Rodrigo Borja y en la suscripción de la Declaración de San Antonio como mecanismo condicionante para ingresar al ATPDEA lo cual le permitiría al Ecuador acceder a un sistema de preferencias arancelarias andinas, logrando que los productos ecuatorianos posean un acceso preferencial al mercado estadounidense. Por otro lado, el tema de la deuda externa se pretendió tratarlo de manera multilateral en la Conferencia Económica Latinoamericana nunca realizada en 1984 en la capital del Ecuador, sin embargo la iniciativa no tuvo acogida en la región por pretender involucrar temas limítrofes de los países Latinoamericanos, sin embargo marco una antesala para los planes Baker y Brady denunciando todas la formas de intervencionismo.

Una vez finalizada la Guerra Fría, Estados Unidos realizan un nuevo diseño de su política hacia América Latina. (...), se abandona el bilateralismo y se propone un esquema multilateral para América Latina en las relaciones económicas sustentado, por un lado en ese documento, y por otro, en el Plan Brady para aliviar el problema de la deuda externa y al mismo tiempo garantizar su cobro (Ponce 2005, 12).

La asistencia económica de igual forma llego con carácter de préstamo. El Programa de Asistencia *Point Four*, tomado del discurso del presidente Truman de 1949, marcó el inicio a la contribución de las naciones más pobres del mundo, especialmente en áreas de desarrollo industrial y científico, la misma que nació en respuesta a la crítica de la ayuda del Plan Marshall. El Banco de Exportación e Importación (Eximbank), fue la principal fuente de ayuda económica para el Ecuador, los cuales sirvieron para financiar una amplia gama de proyectos¹¹. “A pesar de esta considerable generosidad, los préstamos de Estados Unidos

11Construcción de autopistas, suministró de agua para Quito y Latacunga, reconstrucción de Ambato tras el terremoto de 1949, nuevas facilidades portuarias para Guayaquil, aeropuertos para Quito y Guayaquil, vía férrea, desarrollo agrario.

generaron poca buena voluntad en Ecuador” (Pineo 2009, 309). Dichos préstamos venían atados a condicionalidades políticas ya mencionadas y monetarias por otra parte, sin embargo una vez obtenido el préstamo, Ecuador actuó bajo su propio criterio, lo cual fue mal visto por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, quien exigía aparte de brindar mayor libertad de operación a las corporaciones multinacionales para operar en el Ecuador, a aceptar medidas de política fiscal, como políticas de crédito restrictivas, rígidos programas de austeridad fiscal, alzas en los precios de la gasolina, e incrementos en las tarifas de electricidad.

Los créditos del Eximbank hacia Latinoamérica alcanzaron entre 1962 y 1987 la suma de 10 000 millones de dólares, de los cuales 64,4 millones (el 0,6%) fue para el Ecuador. Ecuador recibió menos que Paraguay, menos Jamaica, y un cuarto menos de los que recibió Perú. El total de los préstamos concedidos por el gobierno de Estados Unidos a Ecuador en el mismo periodo sumo los 661 millones de dólares, el 2% del total latinoamericano. Perú recibió el doble de lo que recibió Ecuador, e inclusive Haití y Guatemala recibieron más que Ecuador (Molineu 1990, 100).

En la administración de Bush y Clinton se propuso crear el Área de Libre Comercio para las Américas, la cual no tuvo éxito por la inclusión de los subsidios a temas agrícolas de Estados Unidos, pues su mantenimiento no conlleva la viabilidad de un libre comercio de esos productos, fundamentales para Latinoamérica, al tratarse del principal proveedor de materias primas en el mundo, de igual manera Washington rechazó la propuesta de tratarse en foros internacionales competentes la materia de propiedad intelectual. La pretensión de negociar su política exterior en base a sus intereses propios nuevamente socavo en el fracaso de la ronda de negociaciones de Doha en la Organización Mundial de Comercio, en 2003. El deseo de impulsar las motivaciones y fortalecer los intereses estratégicos de Estados Unidos se ven reflejados en todas las negociaciones, siendo las grandes multinacionales las principales beneficiarias.

La negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos debe ser prudente en el sentido que se reflexiones en qué medida este afectara el sector productivo ecuatoriano, la legislación sobre propiedad intelectual, que en aquel tiempo tan solo mantendría las mismas preferencias arancelarias del SGP que permitían exportar el escaso 10% de las exportaciones ecuatorianas. La cooperación internacional obedece a los intereses estratégicos del donante,

más no a las necesidades de desarrollo del Ecuador ya que gran cantidad de dicha cooperación se enfoca en proyectos dirigidos a la ayuda militar o vinculada al combate del tráfico de drogas.

La cooperación oficial de Estados Unidos al Ecuador ha sido tradicionalmente modesta. Desde 1979 hasta 1995 nunca excedido los 10 millones anuales. En 2002 esta situación experimenta un brusco cambio y para el año 2004 esta asciende a 70 millones de dólares (...) un 90% se destina a proyectos ubicados en la frontera entre Ecuador y Colombia (Ponce 2005, 16).

3.6.-Intereses ecuatorianos en la relación bilateral comercial del Ecuador con la Unión Europea a comienzos del siglo XXI

El trato que otorga la UE a Ecuador se sustenta en términos concretos como son el intercambio comercial o el acceso a mercados. Uno de los pilares de la relación entre ambas naciones se sustenta en el acceso al mercado europeo a través de SPG. Ecuador ha mantenido relaciones bilaterales de larga data con los países del bloque europeo como con España, Países Bajos, Finlandia, Italia. La concertación política con la Unión Europea la llevaba adelante la Embajada del Ecuador en Bélgica, dentro de los marcos de relación CAN –UE y el Grupo del Río, en los términos mencionados, esta embajada estaba encargada de llevar a delante las negociaciones comerciales con la UE y en negociaciones como el banano. En 2007 en la Cumbre de Tarija, se dio inicio el acuerdo de Asociación EU- CAN.

Es preciso reconocer a la comunidad europea como un donante efectivo con gran nivel de convergencia en su relación política, cultural y económica. En lo referente al intercambio comercial, la UE representa un foco para el Ecuador, pues constituye su principal destino de exportaciones no petroleras con un total de USD 2.932 millones de dólares y en importaciones USD 1.852 millones de dólares, de enero a noviembre del 2017. Por tal motivo, el comercio entre la UE y el Ecuador debe de considerársele como una prioridad dentro de la Agenda de Política Exterior del Ecuador, pues constituye uno de los principales socios comerciales, con potencial a expandirse si más países se conformaran a futuro la UE. Los principales productos que exporta a la UE son: el banano (29%), camarones (23%), enlatados de pescado (22%), flores naturales (6%), cacao (6%)¹².

12 Banco Central del Ecuador (BCE) años 2016-2017 (ene-oct.); SENAE: Año 2017 (nov)

La política exterior de la Unión Europea hacia varios años atrás no tenía como prioridad a América Latina, recientemente a partir de 1994 la UE plantea nuevas estrategias enfocadas en ciertos países que respondían a las realidades de la postguerra empezando a darse las negociaciones con el MERCOSUR, México y Chile, y en cierta medida los países latinoamericanos pretendieron insertarse en este proceso a fin de no tener un trato desventajoso. De esta manera, en la IV Cumbre América Latina - Unión Europea, celebrada en Viena Austria en 2006 se inicia un proceso de negociaciones, que se concretó en la intención de iniciar negociaciones en tres pilares con la Comunidad Andina (Dialogo político, Cooperación y Comercio) en 2007¹³. Es necesario recordar que las negociaciones se interrumpieron en el 2008, debido a que no existía consenso entre los países andinos, Colombia y Perú pretendían negociar un acuerdo de forma bilateral, mientras que Ecuador opto por negociar un Acuerdo Comercial Multipartes, y Bolivia opto por retirarse del mismo.

La participación de nuestro país estuvo condicionada a que se tenga en cuenta las asimetrías que existen entre la UE y los países andinos, así como entre estos últimos; que se respeten las disposiciones de la nueva Constitución y las políticas públicas de desarrollo; las sensibilidades expresadas por el Ecuador en materias específicas; la existencia de un dialogo político y de cooperación que permita la ejecución y aprovechamiento del Acuerdo en beneficio de su desarrollo (Villagomez 2012, 13).

Hasta que se solucione el tema del contencioso del banano en la OMC, Ecuador en 2009 suspende las negociaciones esperando tener una solución positiva, objetivo que logró el con el Acuerdo de Ginebra, el 15 de diciembre del 2009, es allí donde por decisión presidencial se retoman las negociaciones con el bloque europeo.

Con el Acuerdo del Banano en 2010, se abre la posibilidad de retomar negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europa. La visita de Angela Merkel ratificó la voluntad política de restablecer negociaciones, y mostro un acercamiento político, algo que la Comisión Europea vio como positivo disponiendo se retomen las negociaciones comerciales con el Ecuador.

¹³Durante la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino en Bolivia con la aprobación de la Decisión 667.

Ecuador y la Unión Europea, basándose en los intereses que persiguen han mantenido un diálogo político fluido a través de la negociación que le permitieron ampliar la extensión del SGP por distintos periodos y de esta manera coordinar acciones políticas entre ambas partes en pro de institucionalizar un instrumento internacional que le permita beneficiarse de los beneficios del comercio internacional en cumplimiento de sus intereses estratégicos.

Según el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, en una entrevista con la Dirección de Europa y Norteamérica el tema, se mencionó un claro interés ecuatoriano en el proceso de negociación que motivo la firma del ACM fue el SGP plus, cuando el Ecuador reinicio las negociaciones se acordó que el este mecanismo iba a estar vigente, por lo tanto ese fue el elemento técnico y jurídico que independientemente del tema ideológico motivo la suscripción del Acuerdo.¹⁴

El primer año de vigencia del acuerdo fue positivo, en términos de exportaciones, estas incrementaron y además continuamos con un superávit en la balanza comercial. Esto se debe a que el 100 de la oferta exportable está entrando con beneficios y que con la UE se están importando principalmente insumos de capital, y ahí está la complementariedad.

3.7.-La Política Exterior del Ecuador frente a EEUU y a la Unión Europea en el Período del Correísmo

La propuesta de política exterior hacia Estados Unidos cambió sustancialmente con la llegada del correísmo. El discurso imperialista delineó la política exterior ecuatoriana. “Salvo algunos incidentes diplomáticos, más fue la retórica que la práctica. No hubo, en todo caso, acercamiento pragmático sino alejamiento retorico”. Este discurso llevo a la que el Ecuador invierta en ideologizados organismos multilaterales como el ALBA y el UNASUR, a tener tensiones diplomáticas con Estados Unidos y a mantener acercamientos con potencias ajenas como Rusia y China, acciones pragmáticas con tintes ideológicos mal fundados que insertaron al Ecuador en una política exterior asimétrica, que no tenía una agenda de política exterior beneficio para el país.

Las diferencias ideológicas se verían marcadas más profundamente en la gestión del ex canciller Fander Falconí cuando en 2009 Cancillería declaró persona no grata a dos

¹⁴ Entrevista. Carlos Sevilla. Dirección de Europa y Norteamérica. Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones

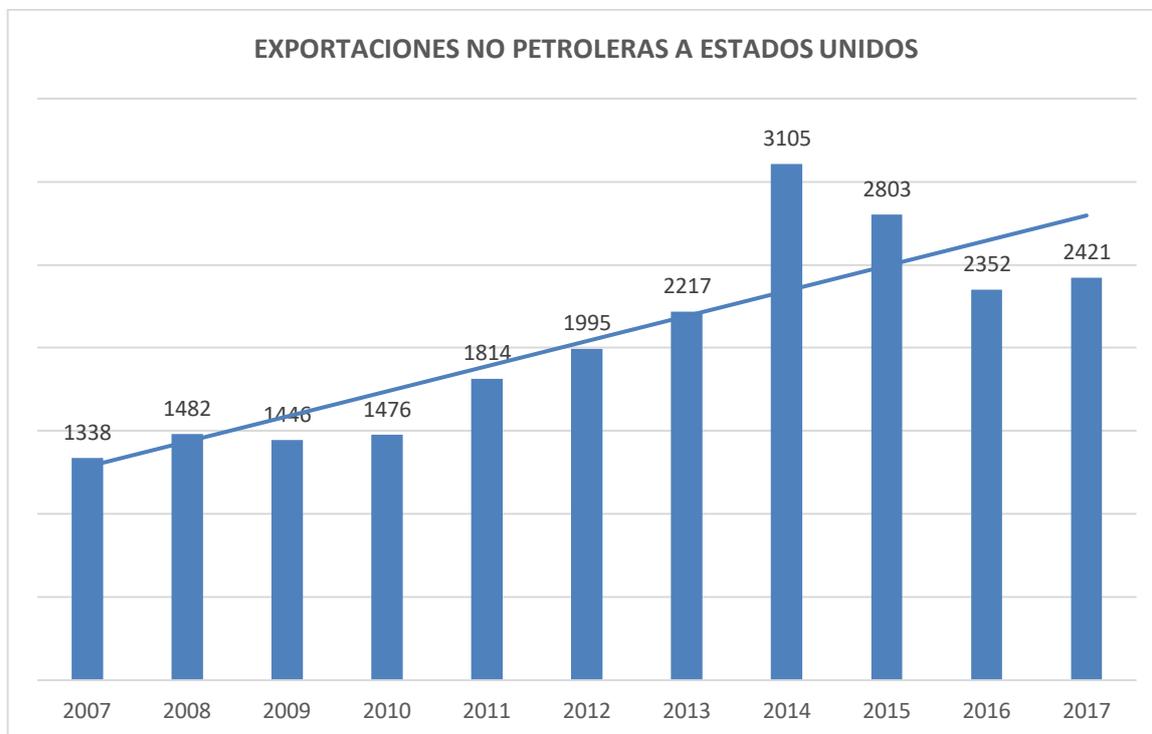
funcionarios de Estados Unidos en la capital. Por otra parte, se dio un acercamiento en 2009 a fin de restablecer las relaciones en base a tres pilares: comercio, migración y cooperación. Dicho accionar dio frutos positivos en la relación entre ambos países logrando que se renovara el ATPDEA al Ecuador hasta el 2013.

Las relaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos se veían retraídas, aparte de la expulsión de los dos funcionarios diplomáticos se suma la expulsión de la embajadora Heather Hodges por la evidencia reflejada por WikiLeaks. De igual manera, otro acontecimiento que puso en relieve la relación hostil de la época fue en 2009 cuando el cónsul ecuatoriano en Londres, Fidel Narvárez entregase un salvoconducto para aterrizar en Moscú a Edward Snowden acusado y prófugo por la filtración de programas de espionaje.

El 13 de febrero del 2018, se renovó nuevamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para Ecuador. Dicho sistema según el Ministerio de Comercio Exterior beneficia a 840 empresas ecuatorianas por un total de USD 400 millones en exportaciones. El ahorro neto por aranceles no pagados es de USD 18 millones, de acuerdo con declaraciones hechas a la agencia EFE. Las exportaciones ecuatorianas hacia Estados Unidos siempre han sido trascendentales, las mismas han ido incrementándose con el tiempo.

A continuación se expondrán los datos concernientes a las exportaciones e importaciones del Ecuador desde y hacia los Estados Unidos y la Unión Europea en el periodo 2007-2017:

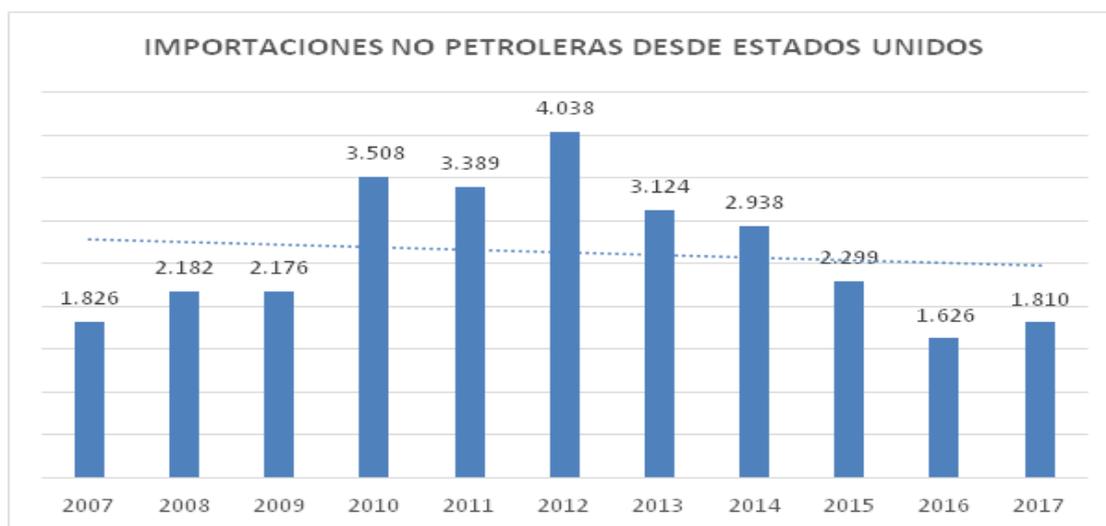
Figure 1.- *Exportaciones no petroleras a Estados Unidos*



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)

Según se observa en el cuadro expuesto, las exportaciones no petroleras hacia los Estados Unidos han mantenido un ritmo creciente en los últimos años debido principalmente por su importante papel que representa en el mercado ecuatoriano. Otro factor importante es la vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias que otorga al estado ecuatoriano ciertos beneficios en materia comercial. Este socio comercial es el segundo destino de exportaciones no petroleras.

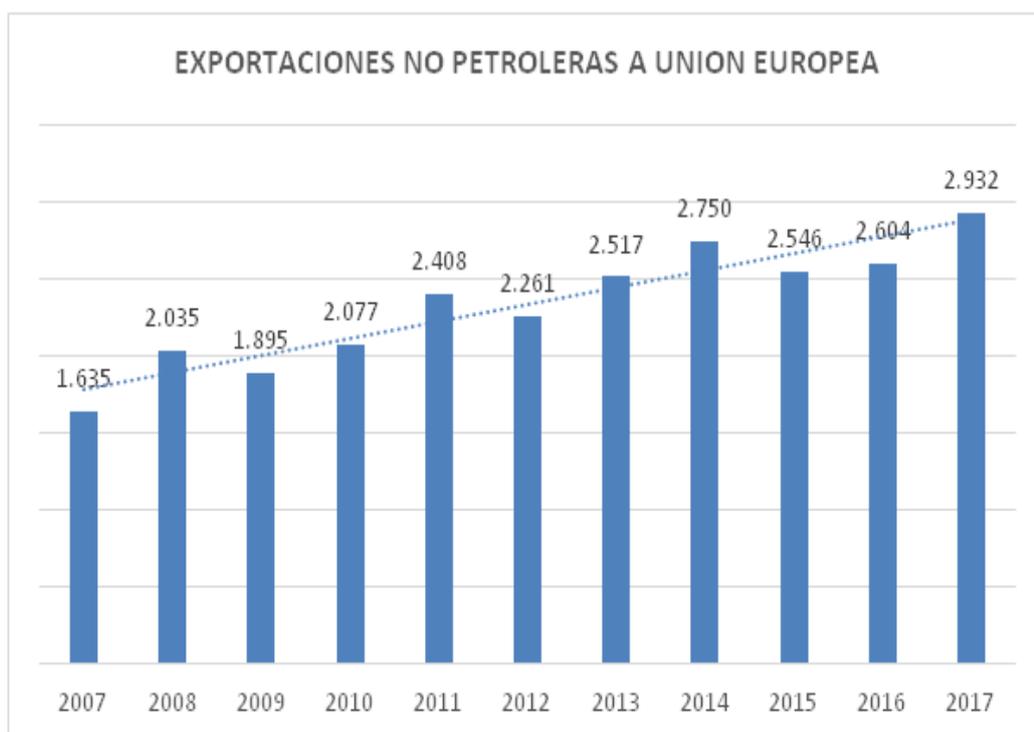
Figure 2.- Importaciones no petroleras desde Estados Unidos



Fuente:
Banco Central del Ecuador (BCE)

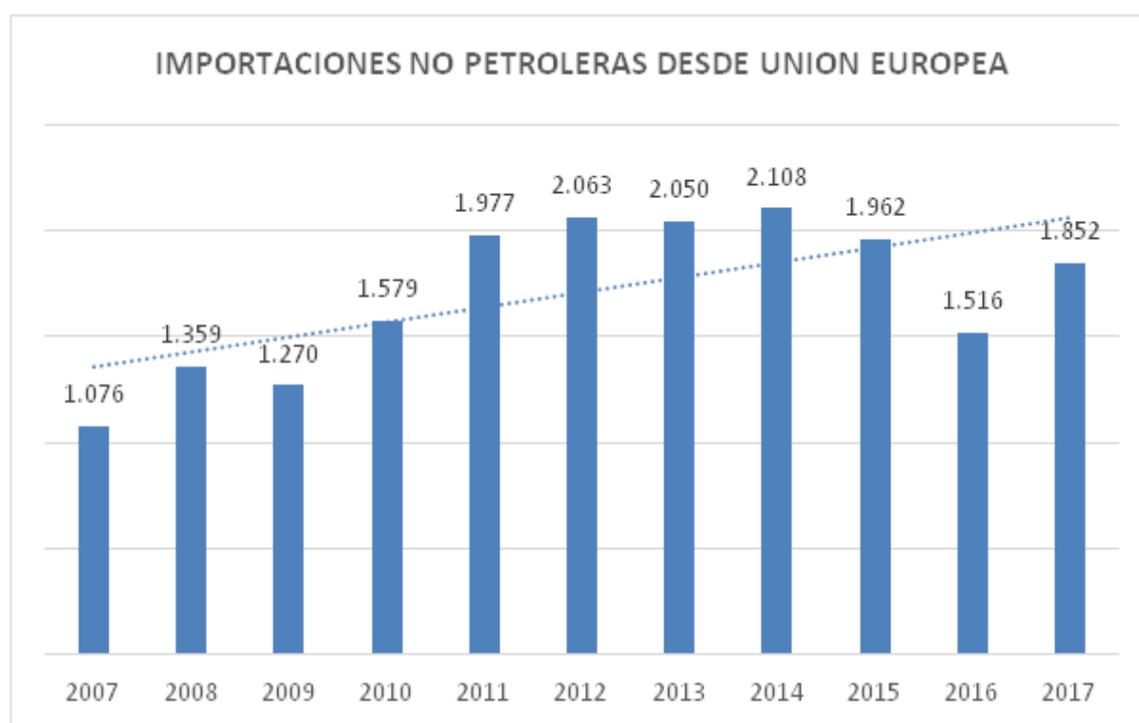
En cuanto a las importaciones, como refleja el cuadro a continuación, las mismas reflejan en un promedio un déficit comercial, sin embargo a partir del 2015 las importaciones no petroleras son menores a lo que se exporta hacia Estados Unidos.

Figure 3.- Exportaciones no Petroleras a la Unión Europea



Las exportaciones a la Unión Europea tal como se observa en el cuadro expuesto, han mantenido un ritmo creciente. La UE representa el sociocomercial es el más importante del Ecuador, y el Acuerdo Comercial Multipartes ha demostrado ser eficaz para estrechar los lazos con este mercado, al brindar mayor competitividad a los sectores exportadores del país, especialmente el bananero, el pesquero y el floricultor. Es meritorio indicar que la Unión Europea fue el principal destino de exportaciones no petrolera. El principal producto exportado fue el banano. Desde la entrada en vigor del Acuerdo Comercial Multipartes, la oferta exportable ecuatoriana goza de 0% de arancel para el 100% de los productos industrializados y de la pesca, y para el 99.7% de los productos agrícolas. Actualmente, 9,236 subpartidas ya gozan de ingreso a la UE con 0% de arancel a la UE.¹⁵

Figure 4.- Importaciones no Petroleras desde la Unión Europea



Luego del análisis de las cifras comerciales principalmente las de la Unión Europea y de los recientes datos que evalúan como se ha desarrollado el Acuerdo Comercial Multipartes, es importante indicar que cuando los factores de los principios ideológicos de una política

¹⁵ Comercio Bilateral entre el Ecuador y la Unión Europea. Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. 2019.

exterior se emplean en concordancia conjuntamente con su accionar pragmático y estos dos basados en sus intereses de Estado, los resultados son concretos y visibles por principal beneficiario, hecho que es meritorio indicar considerando el aumento de las exportaciones a la Unión Europea con el ACM.

3.8.- Conclusiones

Para concluir, como se pudo ver en este capítulo, se reflejó que la política exterior del Ecuador con estos dos gigantes de la economía mundial se debe principalmente a la interdependencia en especial en lo político y económico.

Por otro lado, se dio un pequeño recuento de algunos hechos trascendentes de la relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea. Se explora las relaciones bilaterales con ambos socios comerciales a través de periodos previos a la culminación del siglo XXI, en el periodo del correísmo, y en el periodo de desarrollo del presente estudio.

La relación histórica del Ecuador con Estados Unidos se mantiene próspera y continua, marcada por una estrecha relación comercial, el relacionamiento entre dichas Partes se profundizó a mitades del siglo XX, marcada en primera instancia por intereses compartidos en materia de seguridad, objetivos que subordinaron a los intereses estratégicos, y el Ecuador al no ser un país con el que existiera un importante flujo comercial ni tampoco estaba inmerso en el conflicto este-oeste, no suponía estar como prioridad en la agenda de política exterior estadounidense, sin embargo se podría decir igualmente que, no existía una relación externa delimitada por los intereses estratégicos, sino marcada por los intereses económicos y comerciales.

La cooperación internacional entre Ecuador y Estados Unidos se vio motivada principalmente en esa época enfocada a favor de la contención del comunismo y de la amenaza de la guerra con el país vecino en el caso ecuatoriano. Los límites en la capacidad de influir en la política exterior ecuatoriana se vieron reflejados en distintas actuaciones como con el Pacto del Río y su voto en el Consejo de Seguridad, hechos que lograron condicionar las decisiones internas y el comportamiento pragmático de la política exterior ecuatoriana.

La agenda bilateral de política exterior ecuatoriana sufrió un cambio drástico por dos principales razones: una por la firma de la paz con el vecino país a finales del siglo XXI, y la

segunda razón por el fracaso de la expansión del comunismo en la región, dando como resultado que se replanteen los intereses de ambas Partes. Se reflejó como la agenda de política exterior estadounidense en la región se enfoca en la guerra contra el terrorismo, marcando las relaciones exteriores de ambos países un tinte securitista que nuevamente mermo las posibilidades de poner a primer plano una negociación de carácter comercial.

De esta manera, se indicó que no fue posible materializar los objetivos de política exterior ecuatorianos debido a los intereses contraídos que se mantuvieron, de tal manera no se pudo definir las relaciones exteriores ecuatorianas con este socio comercial, no existió una agenda clara en los momentos de la relación bilateral más álgida, relación que cambio tras los acontecimientos de la década pasada y la tensión de las relaciones de dicha época.

En cuanto a las relaciones bilaterales con la Unión Europea, la política exterior se ha definido considerando que representa al igual que Estados Unidos un socio comercial de trascendencia histórica por ocupar su primer destino en exportaciones no petroleras. Surge el interés estratégico en estrechar las relaciones comerciales con este socio comercial en búsqueda de considerables beneficios en materia comercial. Los principios impartidos de la Unión Europea sobre democracia, libertad y justicia, permitieron que la cooperación al desarrollo hacia Latinoamérica adquiriera mayor fuerza y de esta manera la relación entre la UE y el Ecuador se ha ampliado, y de igual manera a través de organismos multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones en la búsqueda hacia la instauración de un eventual Acuerdo de Asociación. De esta manera reflejándose mayor dialogo político mediante múltiples mecanismos de dialogo, acceso a mercados, entre ambas naciones.

Las características fundamentales de la política exterior económica del Ecuador hacia EEUU y la UE se enmarcan en una relación que refleja en ambos socios extra regionales una interdependencia asimétrica en especial en lo político y económico.

Estados Unidos representa en todos sus ámbitos tanto político, económico y militar, el país más significativo de la política exterior ecuatoriana. Ha desempeñado un fuerte intervencionismo en los asuntos políticos, condicionando y subordinando sus intereses estratégicos en base a la actuación del Ecuador sobre temas como la contención de comunismo, la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo a través de considerables recursos para imponer su voluntad, dejando de lado otras opciones de política exterior e ignorando los

temas relevantes de interés para el Ecuador como son el desarrollo económico, la disminución de aranceles, precios justos para sus exportaciones así como aspiraciones de suscribir un acuerdo comercial.

Existe una escasa relevancia en la formulación e implementación de la política exterior con el Ecuador al no considerarlo estratégico al no ser un socio importante para la consecución de sus intereses primordiales.

Los límites en la capacidad de influir de EEUU en la política exterior ecuatoriana van de la mano con los intereses que el Ecuador persigue y que está dispuesto a negociar. La política exterior del gobierno de Trump para el Ecuador ha seguido su curso normal, la balanza comercial continúa creciente y las relaciones políticas han mantenido acercamientos bastante importantes, poniendo en relieve acciones pragmáticas por ambos gobiernos en la búsqueda de mejor acceso a sus mercados.

El factor del intercambio comercial resulta ser uno de los principales intereses en la relación bilateral del Ecuador con los Estados Unidos ya que cerca de la mitad de sus exportaciones se ha dirigido hacia dicho mercado en las últimas décadas y en la actualidad esta realidad no ha cambiado al igual que la fuerte inversión privada que representa. Para poner en relieve la importancia de los intereses en la relación bilateral con Estados Unidos, se demostró la trascendencia del SGP misma que reflejó que este beneficio comercial juega un rol primordial en pro de mejorar y brindar un mejor acceso y beneficios del intercambio comercial y esto demuestra la importancia en que se materialice un acuerdo comercial que otorgue estabilidad a ambas Partes. Existieron intentos fallidos como el ALCA.

La vulnerabilidad del Ecuador para enfrentar un régimen de comercio internacional en libre competencia, sin beneficios comerciales hace imperativo que busquen un mecanismo de concertación política que le permita concretar un acuerdo comercial, aquí cabe indicar que existe la apertura de Estados Unidos al ser uno de los líderes globales en liberalización comercial sin embargo Ecuador no ha estado dentro del radar de sus intereses.

Se denotó una tendencia estadounidense en pretender de abrir los mercados en base a negociar bilateralmente mediante la realización de cambios en las regulaciones internas que le permitan

al este gigante comercial tener mayor acceso a los mercados de servicios en los países en desarrollo.

La ayuda externa de los años 90 que recibió Ecuador por parte de los Estados Unidos vino atada a préstamos y condicionamientos de en las políticas internas del país, una realidad que no se diferencia en gran medida con la actualidad. Dicha ayuda externa fue de las más bajas en la región. La cooperación internacional obedece a los intereses estratégicos del donante, más no a las necesidades de desarrollo del Ecuador.

Los intereses bilaterales entre en Ecuador y la Unión Europea se sustentan en el intercambio comercial y el acceso a mercados a través de SPG y más recientemente del Acuerdo Comercial Multipartes. Las relaciones bilaterales del Ecuador se mantuvieron con distintos países europeos, creándose mecanismos de concertación política en el marco multilateral primeramente y luego por la vía bilateral, la cual le dio resultados mayormente tangibles. El comercio entre la UE y el Ecuador debe de considerársele como una prioridad dentro de la Agenda de Política Exterior del Ecuador, pues constituye uno de los principales socios comerciales, por ser el primer destino de las exportaciones no petroleras, al tiempo que tiene gran potencial a expandirse si más países se conformaran a futuro la UE. Los intereses de la Unión Europea en Latinoamérica empiezan a reflejarse aunque tardíamente a partir de finales del siglo XXI, facultando el inicio de las negociaciones posteriormente.

La relación bilateral con Ecuador estuvo marcada por la existencia de un diálogo político y de cooperación que permita la ejecución y aprovechamiento del Acuerdo en beneficio de su desarrollo. Concertación política que se logró con la firma del Acuerdo del Banano, dando inicio así a la retoma de las negociaciones del ACM.

Ecuador y la Unión Europea, basándose en los intereses que persiguen, han mantenido un diálogo político fluido a través de la negociación que le permitieron ampliar la extensión del SGP por distintos periodos y de esta manera coordinar acciones políticas entre ambas Partes en pro de institucionalizar un instrumento internacional que le permita beneficiarse de los beneficios del comercio internacional en cumplimiento de sus intereses estratégicos.

Capítulo 4

La aplicación del pragmatismo y la ideología en la política exterior ecuatoriana

4.1.- Introducción

La tensión existente entre ideología y el pragmatismo de la política exterior ecuatoriana coadyuvan en todas las etapas a fin de dar cierto sentido a los eventos internacionales y justificar las acciones implementadas, ya que a nivel personal y sistémico toda actitud que asume socialmente el ser humano implica asumir a su vez, una posición política. Si se traslada esta premisa al contexto internacional, en el cual los sujetos son los Estados, hay que convenir en que cualquier actitud asumida por un Estado lleva implícitamente también una postura política. La ideología y el pragmatismo influyen en las acciones exteriores de un país y los objetivos que pretende perseguir. En consecuencia, al formular una política exterior, resulta indispensable que, junto con sus propios intereses, esta refleje la condición ideológica predefinida que sirve como referente.

Este capítulo está estructurado en tres secciones. Primero se enfoca en la aplicación del pragmatismo y la ideología en la política exterior comercial ecuatoriana. En la segunda sección, se hace referencia a la explicación de la política exterior pragmática e ideológica del Ecuador hacia los Estados Unidos. En la tercera sección, se hace referencia a los factores pragmáticos e ideológicos de la política exterior de Ecuador hacia la Unión Europea y su contexto en el ámbito comercial. Finalmente se plasman los argumentos centrales de este capítulo en la sección de la conclusión.

4.2- La política exterior comercial pragmática e ideológica del Ecuador hacia Estados Unidos

En cuanto a los fines y propósitos de la política exterior, se refiere a la intención de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que pretende perseguir, afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional, por ejemplo, si un Estado pretende ser miembro de la organización deberá adoptar una posición más pragmática al cumplir ciertos requisitos, responsabilidades y deberes, y así complacer a los miembros del grupo al que pretende afiliarse. Aquí cabe mencionar que, a pesar de no complacerle a Estados Unidos la finalidad y los propósitos de las acciones pragmáticas

empleadas por el Ecuador como la expulsión de los funcionarios y de su embajadora en Quito, su relación política persistió y la comercial nunca se interrumpió, sin embargo este puede ser un factor importante de las razones por las cuales no se mantuvieron negociaciones hacia la firma de un acuerdo comercial y luego de 9 años se retoman las conversaciones en materia comercial en base a la existencia de un interés común. Según Mastanduno(2012), las políticas exteriores económicas pueden ser bilaterales y multilaterales, envolviendo varios gobiernos en la búsqueda de un interés común y coordinando los recursos y políticas económicas con el propósito de influenciar un Estado. La política exterior económica usa herramientas como la diplomacia y un análisis de toma de decisiones para lograr los objetivos de política exterior, esto se analiza en la presente investigación al tomar en cuenta la utilización de la ideología y el pragmatismo en la formulación, construcción e implementación de una política exterior.

Ecuador tiene una política exterior con fines y propósitos puntualmente definidos, se ha realizado un intento por definir y convalidar la formulación de una política exterior planteada en el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, sin embargo la implementación por parte del ejecutivo no se ha guiado por esa línea ideológica que permita dar practicidad en la arena internacional a la misma. En todo caso, este marco ideológico no debe entenderse como una limitación rígida sino como un esquema flexible que acepte, siempre en casos que no vaya contra el interés nacional y de los principios del derecho internacional, excepciones pragmáticas en beneficio de los intereses del Estado, tal como menciona (Carrion 2017). Al respecto, Ecuador ha optado por posiciones ideológicas de rechazo al orden existente, vinculándose con países como Venezuela o Cuba de ideología izquierdista, y con posiciones como la negación ha no firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos, sin embargo es el segundo destino de las exportaciones no petroleras y su principal importador de materias primas. Según el Boletín de Comercio (Junio - Julio del 2017):

El principal destino de las exportaciones no petroleras de Ecuador en el periodo de enero - abril del 2017 fue Estados Unidos con una participación del 22.19% de las exportaciones no petroleras, le siguieron Vietnam con un 10.41%, Rusia con un 7.51% y Colombia con 6.21%” Al analizar las exportaciones petroleras de Ecuador, se observa que el principal destino también correspondió a los Estados Unidos con un 56.49% de las exportaciones no

petroleras de enero a abril del 2017. En el segundo, tercer y cuarto puesto se ubicaron: Chile con 13.37%, Perú con 13.20% y Panamá con 9.04%.¹⁶

Como nos demuestran los datos comerciales, el actor más relevante del comercio exterior ecuatoriano es Estados Unidos, por tal motivo la inexistencia de un acuerdo comercial resta posibilidades de una mejor inserción estratégica de los productos ecuatorianos limitándolos a unos pocos, es necesario comprender cuales son limitaciones de un acuerdo y la ventajas de tenerlo. Esto nos conduce a que, la relación entre ambos países no es igual, es asimétrica; y a pesar de la relación de larga data, el desgaste de las relaciones bilaterales y el no mantenimiento de negociaciones con Estados Unidos en materia comercial, socavó en no concretar un acuerdo con el mayor socio comercial ecuatoriano. Esto nos demuestra la falta de pragmatismo en el Ministerio de Relaciones Exteriores sesgado y opacado por la ideología política del gobierno de turno que no permitió que se sigan con las directrices de una política exterior basada en intereses nacionales y se refleja de esta manera, una inobservancia de la agenda política exterior económica que no tuvo definido en sus propósitos el estrechamiento de esta relación bilateral en búsqueda de un acuerdo de tipo comercial.

Una posición ideológica, que “enfatisa las soluciones doctrinales y de principios sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de las aserciones y acciones” (Gardini 2011, 17). Bajo esta concepción, la política exterior responde fundamentalmente a principios prefijados o posiciones preconcebidas más que a su utilidad o viabilidad. Como se mencionó al principio de este capítulo, hay que convenir en que cualquier actitud asumida por un Estado lleva implícitamente también una postura política, por lo tanto una postura ideológica con un nivel de pragmatismo a favor o en contra de los intereses nacionales o primordiales de una nación, puede darse. Dicha utilidad debería responder a las realidades internas de la sociedad, para que de esta manera obtenga más preponderancia internacional, necesaria para cumplir sus propósitos, ya que según Carrión (2017) “Cuando refleja el sentir democrático gana respeto internacional; y resulta más eficaz para la consecución de sus objetivos”. Por tal motivo, tomando como referencia la relevancia a nivel comercial existente entre Ecuador y Estados Unidos, es necesario que se cuente con un consenso a nivel interno y externo que unifique y convalide las posiciones doctrinarias en beneficio de la política exterior comercial y que esta al tener mayor relevancia, prevalezca en la formulación de las posiciones ideológicas.

16 Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Boletín de Comercio Junio - Julio del 2017.

Al hacer referencia al marco ideológico y a la fidelidad con que debe reflejar la realidad interna, se introduce la necesidad que tiene un Estado de contar con un consenso interno suprapartidista en materia de política exterior. El hecho de que los partidos y movimientos políticos tengan obviamente, diversas concepciones doctrinarias sobre política interna conduce inevitablemente preguntarse ¿cómo pueden llegar a articular un consenso en cuanto a política exterior (Carrion 2017).

La naturaleza de la política exterior se basa en aspiraciones, intenciones, considerando las opciones de los actores políticos y para quien se hace política exterior. De tal manera, es necesario que el Estado ecuatoriano mantenga concordancia con el interés nacional y estrategias para hacer viable su implementación. Dicha naturaleza pretende reflejarse al estrechar los lazos de negociación y cooperación existentes con este gran socio comercial. En el título VIII “Principios de las Relaciones Internacionales, Artículo 416, se expresa que las Relaciones Internacionales están ligadas a los intereses de todos los ecuatorianos, los cuales tendrán pleno conocimiento de los actos que se realice”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). De tal manera, es imperativo determinar las intenciones, aspiraciones y factores que explican las relaciones ideológicas o pragmáticas a fin de comprenderlos, profundizarlos y brindar alternativas; de este análisis surge la propuesta siguiente: Ecuador fue motivado a una política de comercio exterior a favor de los intereses nacionales, sin embargo aún no existen claros pronunciamientos en la suscripción de un acuerdo comercial con Estados Unidos, al menos se retomaron las conversaciones como se mencionara posteriormente.

Los medios disponibles en el sistema internacional que posee una nación tales como el poder, el tamaño, los recursos, capacidad militar, económica y negociadora influyen en el resultado del uso pragmático o ideológico, lo cual incide en su presencia en el sistema internacional. De tal manera, los países con mayores recursos poseerán mayor margen de maniobra en las opciones de política exterior, de preponderancia pragmática, mientras que aquellos con recursos limitados guiarán su accionar hacia posturas ideológicas de rechazo o alineamiento (Gardini and Lambert 2011, 20). En el caso de la postura ideológica, es una forma rápida de aumentar su visibilidad y reconocimiento en el sistema internacional y potencialmente, el poder de negociación. Considerando esto, un país con mayores recursos como Estados Unidos posee intereses extensivos que lo comprometen en varias negociaciones, esta participación

activa con varios Estados y en foros internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial del Comercio (OMC), son mecanismos importantes de negociación indispensables para la apertura de temas del intereses nacional y otorga mayores beneficios la consecución de los objetivos.

Las estrategias en respuesta a la formulación de los objetivos deben priorizar el incremento de la capacidad de negociación en la arena internacional. Este elemento pragmático se logra a través de dos aristas; crear alianzas estratégicas o alianzas con bloques; o es el resultante del fortalecimiento de su desarrollo tanto económico, político y social, todos factores influyentes el fin de fortalecer su capacidad negociadora, capacidad que debe implementarse en el accionar de la política exterior. Este elemento fue desaprovechado por el Ecuador al mantener relaciones con países como Venezuela, Cuba, Rusia, incluso con Irán y con bloques como UNASUR, ALBA que si bien incrementaban la capacidad negociadora del Ecuador no eran relaciones estratégicas basados en intereses económicos sino más bien políticos.

Un punto importante sin duda es que la participación activa de Estados Unidos en cuanto a su relación y negociaciones con el Ecuador es conservadora y no pragmática, debido a que según Gardini y Lambert (2011), la posesión de los recursos necesarios para el desarrollo y el *statu quo* tiende a hacer del país más satisfecho y conservador. En la misma línea de pensamiento, un país con pocos recursos como Ecuador a menudo tendera una crítica ideológica del sistema en búsqueda de un reconocimiento internacional y un deseo genuino de modificar el sistema u orden existente.

Sin embargo, un medio disponible puede ser el Consejo de Comercio e Inversiones¹⁷ (TIC, por sus siglas en inglés) entre Ecuador y Estados Unidos, que luego de 9 años se reunió con el propósito de tratar temas de interés bilateral en materia de comercio e inversiones. Este sin duda es un mecanismo que brinda acercamientos en las negociaciones con el propósito que se materialice un acuerdo comercial. Una negociación implica diálogo, y acercamiento para comenzar a hablar de temas técnicos.

En el Consejo de Comercio e Inversiones, según menciona Anda (2019), en 2018 se dio un encuentro histórico, en donde definió crear varios grupos de trabajo del relacionamiento con

¹⁷Boletín de Prensa. Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones

Estados Unidos que lidera el Ministerio de Comercio Exterior, como Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se mantiene en contacto permanente y en momentos ha sugerido la integración de algunos funcionarios y brindara el debido acompañamiento a este tema de vital importancia.

Como resultado de este encuentro las partes acordaron establecer una Hoja de Ruta con acciones a corto y mediano plazo, llegándose a establecer seis mesas de trabajo en varios asuntos relacionados con el comercio bilateral: 1) Acceso a Mercados; 2) Agricultura; 3) Inversiones, Servicios y Comercio Digital; 4) Propiedad Intelectual; 5) Aspectos Laborales; 6) Aspectos Ambientales. Los jefes de las delegaciones acordaron que la próxima reunión del TIC se llevará a cabo en Ecuador, durante el primer semestre del 2019.

En cuanto a la agencia y el factor humano, estos se refieren al impacto que el tomador de decisión (p.ej. el Presidente/a o el/la canciller) tiene en la política exterior. En este sentido, un líder que busque el consenso estará más relacionado con la posición pragmática; por el contrario uno que apunte a la polarización tendrá tendencias más ideológicas (Gardini y Lambert 2011, 6). La agencia humana y la estructura pueden afectarse mutuamente, ya que mientras las estructuras influyen las conductas individuales, los individuos por su parte, pueden afectar los resultados en la política exterior. El estudio de política exterior es una historia cambiante de los Estados, instituciones y personas que se relacionan en la dinámica internacional, una variedad de actores, agencias, burocracias que ejercen influencia tanto en la construcción como en los resultados, debido a que la estructura influye en la agencia y la agencia puede inferir drásticamente en la estructura, de esta manera la política exterior siempre tiene su repercusión en la política interna de una nación y viceversa.

La agencia de la política externa del Ecuador marcada por una ideológica como el mantenimiento de cooperación con Rusia, y su cercanía con Venezuela y el desarrollo de una política exterior pragmática en base a esos ideales, la denuncia de tratados de protección de inversiones, la nacionalización de rentas petroleras, la anulación de la Base de Manta, la expulsión de la embajadora Hodges y de los funcionarios diplomáticos, el ALBA y el UNASUR, Chevron.

Que el libre comercio beneficia a todos, todo el tiempo, es una gran falacia; hay grandes perdedores y creo que los perjuicios son mayores que los beneficios, incluso si no fuera así hay que ver quién pierde y quién gana, gana el grandote, el importador o el agroexportador, el que puede competir (Universo 2014).

Según las declaraciones del ex mandatario Rafael Correa, la agencia humana que se percibía en aquel periodo nos muestra una postura que no favorecía hacia la búsqueda de un acuerdo de tipo comercial. Sin embargo, en la coyuntura actual en la que se desarrolla el presente estudio, Ecuador ha adoptado medidas pragmáticas en el tema comercial el Ministro en la materia aclaro que se pretende firmar con acuerdo con características similares al firmado con la Unión Europea. El segundo semestre del 2018 se inició las negociaciones, y cada seis meses se efectuaran mesas de trabajo. Es necesario aclarar que, la importancia de firmar un acuerdo antes de la finalización en diciembre del 2020 del Sistema Generalizados de Preferencias (SGP). Dicha agencia humana, deberá aclarar los puntos sensibles como la tasa de control aduanero y los tratados bilaterales de inversión (TBI), entre varios puntos más.

De igual forma, las autoridades ecuatorianas se reunieron luego de 10 años con la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR), a fin de estrechar los lazos comerciales clave para iniciar un acuerdo comercial, siendo su principal objetivo la reapertura del Consejo de Comercio e Inversiones con Estados Unidos, el mismo que ceso sus funciones en 2009. El objetivo principal es presentar una propuesta formal a EEUU para negociar un acuerdo comercial y las declaraciones del presidente Lenin Moreno son acordes a las necesidades de firmar un acuerdo, manifestando mejores condiciones con su principal socio.

La política exterior “es el resultado y la práctica de las relaciones entre diferentes actores, principalmente Estados en el sistema internacional”. (Alden and Amnon 2017). Según el autor, los Estados son los principales formuladores de la política exterior y los analistas de la rama deben discernir los patrones de casos específicos para desarrollar teorías y conceptos de conductas de los Estados en asuntos internacionales, ya que el significado de las decisiones de una política exterior, el rol de los actores, la influencia de las instituciones, forman la política exterior de un Estado. Un estudio de política exterior más especializado es el que se centra en la conducta del Estado y los recursos de sus decisiones, supone que la cercanía hacia los actores, sus motivaciones, estructuras de toma de decisiones y en el contexto en el cual esta formulado este, provee un mejor marco analítico, más aun el estudio de Política Exterior

como normativa de tal manera que pueda emplear la toma de decisiones, facultando así a una mejor relación externa. El rol y la contribución de los ministerios, departamentos y agencias, son por “ad hoc”, grupos con un particular mandato de política exterior. Para varios autores el análisis de “toma de decisiones en política exterior debería empezar en la burocracia y los factores que se juegan dentro, ya que brindarían un rol determinante en la formulación de resultados de la Política Exterior” (Alden and Amnon 2017). Estos enfoques son criticados debido a la ineficacia para explicar y predecir la política exterior de un país. En relación al enfoque de toma de decisiones, se cuestiona la incapacidad de los teóricos a conseguir información ya sea por su carácter secreto o porque los investigadores no forman parte del procesos de toma de decisiones.

Actualmente, ha existido más acercamiento con Estados Unidos en el tema político comercial y en esto concuerda Anda (2019), quien menciona en la entrevista mantenida que definitivamente desde el ascenso del Presidente Lenin Moreno quien manifestó expresamente su pretensión de llevar adelante un refrescamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, y a partir de entonces existieron visitas importantes desde el punto de vista político que terminaron concretando el Consejo de Comercio e Inversiones en Washington. La visita histórica del vicepresidente Mike Pence, fue histórica, ya que en muchos años no se había llevado a cabo una reunión de trabajo en este nivel jerárquico.

La agencia y el factor humano empleados por el gobernante del Ecuador y fue un factor determinante para que se reactive el mentado II Reunión del Consejo de Comercio e Inversiones entre los Estados Unidos y el Ecuador¹⁸, en donde se reflejó el interés de ambos países por restablecer y profundizar sus lazos de comercio e inversiones y en donde se discutieron el flujo de comercio e inversiones y coincidieron en expandir las mismas (M. d. MCEI 2018) .

En cuanto al proceso de la política exterior, se refiere a la burocracia estatal de los Estados, la implementación de la política exterior es el resultado de procesos, el proceso limita las opciones disponibles y posibles acciones, e influencia de los actores en la manera de pensar y actuar en dicho proceso. Se relaciona con “las formas en que la política exterior es diseñada,

¹⁸Declaración Conjunta, Noviembre del 2018. Documento obtenido del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones.

adoptada e implementada, así como la vinculación de terceros interesados en el proceso” (Gardini y Lambert 2011, 6). Por ejemplo, los procedimientos institucionales pueden traer retrasos en las decisiones, demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de decisiones y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales. En el Ecuador la gruesa burocracia estatal trajo consigo un retraso en la toma de decisiones, de igual manera la inexistencia de información o demasiada información puede traer consigo comportamientos sesgados. Según Jácome (2012), Perú y Colombia, entre finales de 2005 y principios de 2006, suscribieron un TLC con los Estados Unidos, mientras Ecuador tras un intenso debate y movilización social interna en contra de este tipo de acuerdos, suspendió el proceso de negociación.

En el Ecuador, la manera en que se forman los procesos carece de una estructura de toma de decisiones profesionalizada que sea coherente y fundamentada y que siga la línea de acción propuesta formulada en la PLANEX 2020, como es el caso de Brasil que conjuntamente con el Instituto Itamaraty en estrecha relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores formulan una política exterior coherente y eficaz, por ende la Política Exterior ecuatoriana en lo referente al proceso de política exterior en muchas ocasiones se basa en la selección de la información sesgada, lo que resulta que muchas veces se adopte la visión dominante.

Sin embargo, últimamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana está trabajando de manera consecuente con los intereses nacionales en la formulación e implementación de la Política Exterior al principalmente guiarse por funcionarios de carrera y la clara intención de reabrir la academia diplomática. Por otro lado, existe una fuerte influencia en este proceso de los grupos de interés comerciales que sin duda repercuten en la formulación e implementación de la política exterior ecuatoriana. Actualmente más de 800 empresas ecuatorianas exportan a Estados Unidos mediante el SGP, por ende la posición de los grupos de interés debe jugar un rol importante en la incidencia que se le otorgue a mejorar estos beneficios del comercio, favoreciendo la decisión de tomar medidas pragmáticas que agilicen el proceso hacia la firma de un acuerdo comercial.

La política exterior ecuatoriana precisamente en el área económica necesita la construcción de una agenda específica que precise de mejor manera los temas concernientes a la concepción, formulación e implementación de las relaciones económicas con sus socios comerciales, de esta manera, que posibilite a Cancillería y a las carteras de Estado involucradas, mantener una

línea demarcada y consensuada de acción en la agenda de política exterior económica que se ajuste a los intereses nacionales y a los cambios producto de la globalización.

En lo referente al factor del contexto histórico, es necesario comprender que los acontecimientos y eventos internacionales ocurren dentro de un contexto histórico y político en particular. La importancia del contexto histórico es como la identidad cultural y la historia conforma las posturas de la política exterior. Los constructivistas argumentarían que la realidad en la política exterior se construye esencialmente enfatizando cómo las identidades, las ideas y los valores forman incluso un comportamiento aparentemente pragmático o ideológico.

Para concluir, analizar los factores que explican las motivaciones de política exterior que llevaron al Ecuador a mantener relaciones pragmáticas e ideológicas con la firma del acuerdo con la Unión Europea y en su relación con Estados Unidos, constituye un aporte de suma importancia al estudio en el área de política exterior ya que el mentado son sus principales socios extaregionales y el reciente acuerdo con la Unión Europea y la posibilidad de un acuerdo comercial con EEUU, supone un instrumento importante en la política exterior ecuatoriana, debido a su influencia en la economía la cual aporta en gran medida al desarrollo del Ecuador tras analizarse el comportamiento de la balanza comercial en los últimos años, en la cual, se pudo reflejar que varios años tras Ecuador mantiene una balanza comercial positiva con la Unión Europea mientras con EEUU no lo logra por las limitaciones propuestas, haciendo de estos acuerdos un referente positivo de la política exterior ecuatoriana.

En la contemporaneidad, el sistema unilateral en materia comercial que mantenemos con el SGP motiva a que se concrete un acuerdo de carácter comercial más estable y el contexto histórico que atraviesa el Ecuador con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones marcando por un acercamiento del gobierno ideológico y pragmático, retoma diversos temas de interés bilateral tanto en comercio, inversiones, seguridad y defensa. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, la visita de trabajo del vicepresidente estadounidense Mike Pence fue trascendental en la que se concretó la necesidad de reactivar el Consejo de Comercio e Inversiones que es uno de los mecanismos del relacionamiento con los Estados Unidos en el ámbito económico y comercial. El Ministerio de Relaciones Exteriores indica que la próxima reunión está prevista para junio, y van a dar el debido acompañamiento a través de los grupos de trabajo y a través de la reunión en pleno de este Consejo.

Considerando que la implementación de la política exterior es el resultado de procesos, sean inclusivos o exclusivos, este limita las opciones y acciones en la política exterior de una nación, en el Ecuador la forma en que se implementan los procesos ha sido en años anteriores poco coherente y fundamentada, llevando a una toma de decisiones no tan profesionalizada y sesgada, los temas más sensibles que retrasaron en proceso de adhesión al acuerdo en la fueron la propiedad intelectual y la apertura de mercados a la inversión sin embargo como se vio la fuerte influencia de grupos de interés presiono por su parte la firma del acuerdo. Influencia que igual se vio reflejada en el contexto histórico, formado por identidades, ideas y valores que se construyen en base a una identidad cultural e historia y que conforman las posturas de política exterior. Los eventos internacionales se desenvuelven en contextos históricos y políticos particulares, los factores que inciden en la mezcla de pragmatismo e ideología son extensos pero sin duda de gran aporte ya que son componentes integrales de la política exterior reflejándose en su concepción formulación, implementación los mismo que sirvieron para comprender los comportamientos de la política exterior ecuatoriana con el mentado socio extra-regional.

4.3- La política exterior comercial pragmática e ideológica del Ecuador hacia la Unión Europea

En cuanto a los fines y propósitos, es decir la finalidad de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que pretende perseguir, es importante aclarar primeramente los fines y propósitos de la política exterior de la UE de igual manera ya que, “desde su creación ha mejorado el nivel de vida de sus habitantes, logrando un mercado interno libre de comercio gracias a la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias y a la creación de una moneda única como el euro”(Quistanchala 2014), esto ha hecho la el bloque se convierta en un propósito atractivo para la política exterior ecuatoriana, y se impulsen comportamientos pragmáticos de mayor relacionamiento externo. Se puede mencionar que otro propósito claramente identificado con la firma del Acuerdo Comercial Multipartes es la creación de nuevas fuentes de empleo en base al posible crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y al aumento de las inversiones.

De igual manera, se puede identificar la posición ideológica de los fines y propósitos que la UE manifiesta en sus discursos al “al poner el centro de sus relaciones con países menos desarrollados en la cooperación para apoyar su desarrollo sustentable y superar los

inaceptables niveles de pobreza” (Arroyo, et. Al, 2009). El acuerdo con la UE coadyuvaría a la inserción estratégica en el sistema internacional perseguida por el Ecuador, un propósito claro de la política exterior ecuatoriana fue que se amplíen los mercados y que los productos tengan un mejor acceso al bloque europea, influyendo así de manera positiva en su posicionamiento internacional. Los fines y resultados de esta acción de política exterior se medirán en el largo plazo pero sin duda esta toma de decisión permitirá que se incrementen los flujos comerciales entre ambas partes.

De igual manera, Ecuador mantuvo una posición pragmática con la toma de decisión a finales del 2016 para la firma del Acuerdo con la UE, y un propósito claro de la política exterior ecuatoriana fue que se amplíen los mercados y que los productos tengan un mejor acceso al bloque europeo. Por lo tanto, surge la pregunta entorno a cuál fue la motivación para que exista la decisión de firmar el acuerdo, y esta fue justamente la terminación de los beneficios comerciales enmarcados en el SGP plus, el documento “Stand Still”, mencionaba que independientemente a que se suscriba o no el acuerdo comercial, las preferencias arancelarias del SGP plus no se extenderían más como se venían haciendo en distintos periodos, por lo tanto más allá del aspecto ideológico de aquel gobierno, este fue el elemento técnico y justificativo para que exista una clara motivación por parte del ejecutivo en suscribir el ACM. Dicha política exterior coordinó políticas económicas que representan un hito histórico en las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Ecuador. Dichas políticas permitirán al país ecuatoriano que se incrementen los flujos comerciales a su vez que establece un marco jurídico más apropiado para la atracción de inversiones, se considera por parte del sector empresarial que con este Acuerdo, productos agrícolas de interés del Ecuador, como flores, atún, camarones, café, frutas tropicales, que representan aproximadamente USD 1,500 millones en exportaciones, tendrán arancel cero de forma inmediata. Adicionalmente se obtuvo acceso al mercado europeo para nuevos productos como maíz, arroz y panela, sin embargo algunos consideran lo contrario. Según el Banco Central del Ecuador:

En el año 2015 Ecuador exportó a la UE un total de USD 2,733.0 millones e importó del bloque europeo USD 2,365.3 millones, con un resultado comercial positivo de USD 407.7 millones. A continuación se presenta el detalle de los principales productos que Ecuador exportó a la UE en el año 2015, los que en su conjunto representan el 79.6% del total de exportaciones hacia el bloque (BCE, 2008).

Como se observa, el aumento capacidad económica de los flujos comerciales con la Unión Europea, influyeron a que Ecuador adopte una posición recientemente pragmática, sin embargo tardía ya que perdió los beneficios de varios años por su salida de las negociaciones. Analizando desde varios años atrás y desde el primer mes luego de la firma del Acuerdo con la Unión Europea, y, Ecuador ha mantenido una balanza comercial positiva. Según el Boletín de Comercio Exterior, actualmente la Unión Europea es el principal destino de las exportaciones no petroleras con un monto de USD2.671 dólares americanos, en cuanto a las importaciones, las mismas ascienden a USD.1669, reflejando así una balanza comercial positiva. El Acuerdo Comercial Multipartes significa una reducción asimétrica y gradual de los aranceles para ambas naciones, “es importante mencionar que el Acuerdo va más allá, se incluye una cierta liberalización de servicios, trato nacional en compras públicas, favorable para atraer inversiones, reglas claras sobre propiedad intelectual, entre otros” (Steen 2017). Por otro lado, el Ecuador en su relación comercial con la Unión Europea, presenta características complejas ya que están fueron motivadas basados en intereses comerciales, el bloque de la Unión Europea representa, el segundo socio comercial más importante. El Acuerdo Comercial Multipartes asegura la liberalización inmediata del 99,7% de la oferta exportable histórica del Ecuador en los productos agrícolas y del 100% de los productos industriales ecuatorianos. De acuerdo a proyecciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial representará para el Ecuador un incremento anual del 0,10 del PIB, del 0,15% en el consumo y de un 0,13 % en la inversión, además de un efecto positivo en la generación de empleos y en mejores ingresos para la población. Según el Informe Mensual del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones (enero 2018), las exportaciones no petroleras a la Unión Europea son de USD 3.173 millones, y las importaciones no petroleras desde la Unión Europea son de USD 2.059 millones, reflejando una balanza comercial positiva de USD 1.115 millones. Por otro lado, las cifras que refleja en Banco Central del Ecuador (BCE), varían un poco con lo mencionado anteriormente, sin embargo en los dos estudios se denota un flujo comercial favorable para el Ecuador.

Aunque las posturas ideológicas no son necesariamente dogmáticas, una política exterior basada en la ideología prioriza posiciones y remedios preconcebidos sobre su viabilidad y utilidad reales. Una política exterior ideológica puede estar asociada y caracterizada por una planificación relativamente a corto plazo y una visión personalizada de las relaciones internacionales relacionadas con un líder o una administración en particular, y no con un

interés nacional consistente. Por el contrario, una política exterior pragmática puede estar asociada y caracterizada por una planificación a mediano plazo y una política estatal, en lugar de gubernamental.

Los medios disponibles tales como el poder, el tamaño, los recursos, capacidad militar, económica y negociadora que posee el Ecuador en el sistema internacional influyen en el resultado mediante el uso pragmático o ideológico de la política exterior, lo cual a su vez, incide en su presencia en el sistema internacional. Para nuestro caso de estudio con la Unión Europea, Ecuador al poseer recursos limitados no tiene muchas opciones de política exterior, por lo tanto adoptara una posición ideológica de alineación continuando con los términos de las negociaciones que incluyen a Colombia y Perú, al no tener la posibilidad de plantear un acuerdo netamente bilateral. Las bases económicas a partir de las cuales un país participa en el sistema internacional, lo facultan a ocupar una parte específica en el orden existente.

Existieron estudios sobre los efectos y estimaciones de un acuerdo comercial con la Unión Europea, que plantean que el acuerdo propuesto por la UE ofrece conceder los beneficios “de la desgravación arancelaria, e incluso del acceso a sus mercados, y pasar por bajo la mesa de las negociaciones los asuntos que les interesa para reciclar su crisis económica: inversión, compras públicas, derechos de propiedad intelectual y sectores estratégicos”. (Falconi and Oleas 2012, 17). Los medios disponibles de la política exterior de un país pequeño como Ecuador lo motivan a mantener lazos políticos y comerciales con el mundo, ampliándose sus posibilidades de para aportar a su desarrollo.

Las bases económicas y políticas que determinan una estructura social a partir de la cual un país participa en el comercio mundial son el resultado de un proceso complejo, de largo plazo, que lo conduce a ocupar una posición específica en la división internacional del trabajo. Y que de igual manera otros que evalúan los posibles efectos macroeconómicos y sociales de un acuerdo de liberalización entre el Ecuador y la Unión Europea (Wong and Verónica 2010). En otro estudio, se presenta una simulación de los efectos de un acuerdo de libre comercio entre los países de la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea, encontrando que para el Ecuador, suscribir un acuerdo amplio (la eliminación de todos los aranceles) significaba aumentos del PIB del orden del 1,9% si el acuerdo se suscribía en bloque entre la CAN y la Unión Europea, y de 0,08% si se excluían los productos agrícolas (Arguello 2008).

En cuanto a la agencia y el factor humano referente al impacto en la práctica de la política exterior del tomador de decisión en cuanto a su postura ideológica o pragmática, como se mencionó anteriormente la agencia y la estructura se afectan mutuamente; por lo tanto si nos basamos en declaraciones del mandatario podemos analizar cómo este factor ideológico incidía.

Mientras que sin duda una adecuada especialización y comercio entre países con similares niveles de desarrollo puede ser de gran beneficio mutuo, una liberalización comercial a ultranza entre economías con grandes diferenciales de productividad y competitividad, significa graves riesgos para los países de menor desarrollo relativo dada la probable destrucción de su base productiva, y, con ello, la destrucción de puestos de trabajo sin capacidad de crear nuevos empleos, todo lo cual constituye una verdadera bomba social(Rafael Correa, 2006).

En cuanto al proceso de política exterior, que pudo incidir en las opciones disponibles y posibles acciones e influencia la manera de pensar y actuar en la implementación de una determinada política exterior, con la Unión Europea el proceso comenzó en 2006 con las negociaciones en bloque con la CAN en el marco de “Acuerdo de Asociación”, este proceso inicial se truncó por la negación de Bolivia y se propuso negociar bilateralmente acuerdo comerciales y económicos debido a esto, “la posibilidad de avanzar en un acuerdo de asociación para el desarrollo, objetivo primordial del Gobierno ecuatoriano, se diluyeron debido a que los aspectos de cooperación y diálogo político, como por ejemplo los referidos a las cuestiones migratorias, quedaron relegados” (Jácome, 2012).

De igual forma ya en el proceso de negociación particular con Ecuador, se percibe que existió una fuerte influencia de los grupos de interés que sin duda repercuten en la formulación e implementación de la política exterior ecuatoriana. Ecuador retomó las negociaciones el 2009, sin embargo hasta resolverse el tema del banano en 2010, el país no volvía a las mesas de negociación. Otros dos temas fueron sensibles en el proceso de decisión de firmar el acuerdo con la Unión Europea, el uno es la propiedad intelectual, que sin duda retrasó el proceso, por el efecto que pudiera tener en el sector farmacéutico y el otro tema sensible es la apertura a la inversión en sectores que el gobierno ecuatoriano considera estratégicos.

El proceso con el cual se forma la política exterior se nutre de la influencia generada por los actores en su manera de pensar y actuar en dicho proceso, así como la vinculación de terceros interesados en el proceso”. Si bien ya se conocía los términos de las negociaciones de Colombia y Perú, el Gobierno ha llevado el proceso de negociación sin abrir un dialogo con los grupos de interés que serán beneficiados o afectados por el acuerdo a fin de implementar un consenso y medidas necesarias para los sectores vulnerables con el acuerdo.

La falta de in formación sobre los avances de cada una de las mesas de negociación ha sido evidente. A pesar de que este tipo de acuerdos tienen profundas implicaciones para toda la sociedad, el grupo negociador ecuatoriano no ha difundido los acuerdos alcanzados en las diferentes mesas de negociaciones, tampoco se han conocido, en términos concretos, las “líneas rojas” que deberían guiar la negociación(Jacome 2012, 8).

En lo referente al contexto histórico particular que ocurre con la Unión Europea, los cuales determinan las posturas de política exterior, en el 2007 las negociaciones iniciaron en la ronda de bloque con la CAN, sin embargo Ecuador decidió dejar el proceso en ese contexto histórico que aun manteníamos el SPGPlus. En el año 2016, contexto histórico en el cual el creciente déficit comercial coincidió con la finalización del ATPDEA, “creó las condiciones para que diversas fuerzas interesadas, dentro y fuera del Gobierno, presionen para que el régimen retome las negociaciones” (Acosta, Amenaza de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales 2012, 66). Las negociaciones se reactivaron en el 2014 y finalmente el 11 de noviembre del 2016 se suscribió el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.

Ecuador no logró que se modifiquen los términos del acuerdo en primera instancia, por lo que no posee los medios disponibles para causar injerencia en el sistema internacional, sin embargo, tras analizarse la balanza comercial se propone que su capacidad económica y perspectivas positivas de los flujos comerciales atractivos del acuerdo influyeron en la mezcla de pragmatismo e ideología, primando así la primera y llegándose a tomar la decisión de la firma del Acuerdo Multipartes. La agencia del Ecuador, es decir la capacidad de injerencia que posee en la estructura fue contradictoria en años anteriores con la postura actual. Ecuador considerando igualmente los beneficios que supondría para Europa apertura de mercados en Ecuador, en virtud de su derecho, y poder económico realizó grandes esfuerzos con la

finalidad de negociar un tratado más justo y equitativo, hecho que sin duda retrasó el proceso, sin embargo sí logró frutos. Posteriormente, tal es así que la importancia del Acuerdo Multipartes con este gran socio comercial hizo que se genere una fuerte agencia desde el nivel político-decisional, dejándose de lado la visión anti-acuerdos del pasado y llegándose a dar finalmente la toma de decisión de firmar el acuerdo con el bloque europeo.

4.4.- Conclusiones

Para finalizar, en este capítulo pudimos observar la ideología y el pragmatismo de la política exterior que coadyuvan en todas las etapas fin de dar cierto sentido a los eventos internacionales y justificar las acciones implementadas. A nivel personal y sistémico toda asumida por un Estado lleva implícitamente también una postura política., influyendo en las acciones exteriores de un país y los objetivos que pretende perseguir.

La condición política, la cual sirve como referente se forma en base a sus propios intereses y esto se refleja en la formulación e implementación de las acciones exteriores de una nación.

Los fines y propósitos de la política exterior, es decir la finalidad de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que persigue, afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional. Las acciones diplomáticas en el gobierno de Correa con Estados Unidos reflejaron ser un factor importante de las razones por las cuales no se mantuvieron negociaciones hacia la firma de un acuerdo comercial y luego de 9 años se retomaron las conversaciones en materia comercial en base a la existencia de un interés común y un cambio tanto de ideología como de acciones empleadas por el gobierno de turno en las que se ha profundizado el acercamiento con este socio.

Los medios disponibles de los países con mayores recursos poseerán mayor margen de maniobra en las opciones de política exterior, de preponderancia pragmática, mientras que aquellos con recursos limitados guiarán su accionar hacia posturas ideológicas de rechazo o alineamiento,(Gardini and Lambert 2011, 20). Estados Unidos posee intereses extensivos que lo comprometen en varias negociaciones, mecanismos importantes de negociación. La relación y negociaciones de EEUU con el Ecuador es conservadora y no pragmática, su status quo tiende a hacer del país más satisfecho y conservador.

Lapostura ideológica, es una forma rápida de aumentar su visibilidad y reconocimiento en el sistema internacional y potencialmente, el poder de negociación. La capacidad negociadora de Ecuador es limitada, intento crear alianzas bilaterales o alianzas con bloques como UNASUR, ALBA que si bien incrementaban la capacidad negociadora del Ecuador no eran relaciones estratégicas basadas en intereses económicos, más bien en ideologías políticas. Un país con pocos recursos como Ecuador a menudo tendiera una crítica ideológica del sistema en búsqueda de un reconocimiento internacional y un deseo genuino de modificar el sistema u orden existente.

El Consejo de Comercio e Inversiones entre Ecuador y Estados Unidos, es un medio disponible de política exterior que brindará mayores acercamientos en las negociaciones con el propósito que se materialice un acuerdo comercial.

La agencia y el factor humano, varía dependiendo del ejecutor de la misma dependiendo del impacto que el tomador de decisión posee en la política exterior. En este sentido, un líder que busque el consenso estará más relacionado con la posición pragmática; por el contrario uno que apunte a la polarización tendrá tendencias más ideológicas, la agencia humana y la estructura pueden afectarse mutuamente, y el estudio de política exterior es una historia cambiante de los Estados, instituciones y personas que se relacionan en la dinámica internacional, una variedad de actores, agencias, burocracias que ejercen influencia tanto en la construcción como en los resultados, debido a que la estructura influye en la agencia y la agencia puede inferir drásticamente en la estructura.

La agencia de la política externa del Ecuador estuvo marcada por una ideológica izquierdista que no favoreció a que se brinden mecanismos de dialogo en materia comercial. Actualmente se ha ampliado la agencia para estrechar los lazos comerciales y lograr un acuerdo comercial, siendo la reapertura del Consejo de Comercio e Inversiones con Estados Unidos, su principal mecanismo. Las declaraciones del presidente Lenin Moreno son favorables a firmar un acuerdo, quien ha llevado adelante un refrescamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, facultando de esta manera mayor acercamiento en las visitas desde el punto de vista político que terminaron concretando el Consejo de Comercio en Inversiones en Washington.

El proceso de la política exterior y sus procedimientos institucionales pueden traer retrasos en las decisiones, demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de

decisiones y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales. En el Ecuador la gruesa burocracia estatal trajo consigo un retraso la suspensión del proceso de negociación debido al intenso debate y movilización social en contra a suscribir un acuerdo de la naturaleza como los países vecinos.

Sobre el contexto histórico, es necesario comprender que los acontecimientos y eventos internacionales ocurren dentro de un contexto histórico y político en particular, en materia comercial el sistema que mantenemos con el SGP motiva a que se concrete un acuerdo de carácter comercial más estable y el contexto histórico que atraviesa el Ecuador con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones marcando por un acercamiento del gobierno ideológico y pragmático, retoma diversos temas de interés bilateral tanto en comercio, inversiones, seguridad y defensa. Los eventos internacionales se desenvuelven en contextos históricos y políticos particulares, los factores que inciden en la mezcla de pragmatismo e ideología son extensos pero sin duda de gran aporte ya que son componentes integrales de la política exterior reflejándose en su concepción formulación, implementación los mismo que sirvieron para comprender los comportamientos de la política exterior ecuatoriana con el mentado socio extra-regional.

En cuanto a la política exterior pragmática e ideológica con la Unión Europea, sus fines y propósitos ha procurado mejorar el nivel de vida de sus habitantes, logrando un mercado interno libre de comercio gracias a la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias; hecho que ha impulsado a que el Ecuador tenga como propósito tener mayor relacionamiento externo con dicho socio, un propósito claramente identificado con la firma del Acuerdo Comercial Multipartes es la creación de nuevas fuentes de empleo en base al posible crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y al aumento de las inversiones.

De igual manera, se puede identificar la posición ideológica de los fines y propósitos que la UE manifiesta en sus discursos al “ poner el centro de sus relaciones con países menos desarrollados en la cooperación para apoyar su desarrollo sustentable y superar los inaceptables niveles de pobreza, un propósito claro de la política exterior ecuatoriana fue que se amplíen los mercados y que los productos tengan un mejor acceso al bloque europeo, influyendo así de manera positiva en su posicionamiento internacional. Ecuador mantuvo una posición pragmática con la toma de decisión a finales del 2016 para la firma del Acuerdo con la UE, un propósito claro de la política exterior ecuatoriana fue que se amplíen los mercados y que los productos tengan un mejor acceso al bloque europeo, el aumento capacidad

económica de los flujos comerciales con la Unión Europea, influyeron a que Ecuador adopte una posición recientemente pragmática.

Los medios disponibles para nuestro caso de estudio con la Unión Europea, Ecuador al poseer recursos limitados no tienen muchas opciones de política exterior, por lo tanto adoptara una posición ideológica de alineación continuando con los términos de las negociaciones que incluyen a Colombia y Perú, al no tener la posibilidad de plantear un acuerdo netamente bilateral.

En cuanto al proceso de política exterior de las negociaciones del ACM, esta comenzaron en 2006”, este proceso inicial se truncó y se nutrió por la influencia generada por los actores, así como la vinculación de terceros interesados en el proceso no se abrió un dialogo con los grupos de interés.

En lo referente al contexto histórico particularmente en el año 2016, contexto histórico en el cual el creciente déficit comercial coincidió con la finalización del ATPDEA, se crearon las condiciones necesarias que el régimen retomen y se reactiven en el 2014 y finalmente el 11 de noviembre del 2016 se suscribió el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.

Conclusiones

El presente trabajo de investigación analizó el pragmatismo y la ideología en la política de comercio exterior ecuatoriana y coadyuvó a explicar cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006 a 2017, preguntándose ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea?; dichos factores fueron explicados en función de que el Ecuador mantuvo relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea relativamente estables en el periodo de estudio, a pesar de mantener un discurso severo y sesgado con tinte ideológico de izquierda, el comercio internacional entre dichos socios se mantuvo continuo, reflejando de esta manera múltiples factores de la ideología y el pragmatismo con sus principales socios extra-regionales.

Se sugirió, de esta manera, que el Ecuador mantuvo relaciones pragmáticas con sus socios extra-regionales por motivaciones políticas comerciales y su interés de mantener un acceso preferencial de sus exportaciones al mercado internacional, mientras mantuvo una postura ideológica en su discurso. Por tanto, nunca se rompieron lazos de comercio y cooperación con estos dos socios. Los factores que explican las relaciones pragmáticas con Estados Unidos fueron motivados por una política de comercio exterior a favor de los intereses nacionales ecuatorianos y una apertura de la contraparte a mantener dicha relación de comercio. Por otro lado, la no negociación de un acuerdo comercial con la Unión Europea por varios años limitó el acceso ecuatoriano a nichos comerciales internacionales de gran tamaño, como se menciona en el gráfico 3 del capítulo 4.

De igual forma, se reconoció los instrumentos teóricos que permitieron identificar los factores pragmáticos e ideológicos que impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea, para esto fue imperativo empleo de la perspectiva de análisis de política exterior del nivel o grado de pragmatismo e ideología sugeridas por Gardini y Lambert (2011) debido a que son componentes integrales desde su concepción, formulación e implementación, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

Table 2. Factores pragmáticos e ideológicos del Ecuador hacia Estados Unidos

Fines y Propósitos	Medios disponibles	Agencia y Factor Humano	Proceso	Contexto histórico
La finalidad de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que pretende perseguir, afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional.	Los medios disponibles en el sistema internacional que posee una nación tales como el poder, el tamaño, los recursos, capacidad militar, económica y negociadora incide en su presencia en el sistema internacional.	Se refiere al impacto o incidencia de las acciones que el tomador de decisión (p.ej. el Presidente/a o el/la Canciller) tiene en la política exterior.	Se refiere a la burocracia estatal de los Estados, la implementación de la política exterior es el resultado de procesos, el proceso limita las opciones disponibles y posibles acciones, influencia a los actores en la manera de pensar y actuar en dicho proceso	La importancia del contexto histórico es como la identidad cultural y la historia conforma las posturas de la política exterior
*Existencia de un interés común en materia comercial. *Finalidad de las acciones exteriores: Posiciones ideológicas *Posiciones contrarias hacia la firma de un Acuerdo *Y distintos roles diplomáticos, no permitieron un Acuerdo sin embargo su relación política persistió y la comercial nunca se interrumpió	La relación y negociaciones de EEUU con el Ecuador es conservadora y no pragmática, su status quo tiende a hacer del país más satisfecho y conservador. No existió un interés estratégico en materia comercial.	La agencia de la política externa del Ecuador estuvo marcada por una ideológica izquierdista que no favoreció a que se brinden mecanismos de diálogo en materia comercial.	Los procedimientos institucionales pueden traer retrasos en las decisiones, demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de decisiones y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales.	Intereses contrarios en distintas épocas El sistema de preferencias arancelarias con EEUU no motivó a que se concrete un acuerdo de carácter comercial más estable.
Las acciones diplomáticas en el gobierno de Correa con Estados Unidos, es un factor importante de las razones por las cuales no se mantuvieron negociaciones hacia la firma de un Acuerdo comercial.	Ecuador a menudo tendiera una crítica ideológica del sistema en búsqueda de un reconocimiento internacional y un deseo genuino de modificar el sistema u orden existente. Capacidad de negociación en la arena internacional del Ecuador fue desaprovechada. El Consejo de Comercio e Inversiones entre Ecuador y Estados Unidos, un mecanismo que brinda acercamientos en las negociaciones con el propósito que se materialice un Acuerdo comercial.	En la actualidad las declaraciones del presidente Lenin Moreno son favorables a firmar un acuerdo, quien ha llevado adelante un refrescamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, facultando de esta manera mayor acercamiento desde el punto de vista político	La gruesa burocracia estatal trajo consigo un retraso y la suspensión del proceso de negociación debido al intenso debate y movilización social en contra a suscribir un acuerdo de la naturaleza como los países vecinos.	El contexto histórico que atraviesa el Ecuador con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones marcando por un acercamiento del gobierno ideológico y pragmático, supone crear expectativas al retomar diversos temas de interés bilateral tanto en comercio, inversiones, seguridad y defensa

Fuente: Datos obtenidos del análisis de este estudio.

Table 3. Factores pragmáticos e ideológicos del Ecuador hacia Estados Unidos

Proceso	Contexto histórico	Fines y Propósitos	Medios disponibles	Agencia y Factor Humano
2009: Proceso inicial se trunco. Acuerdo del Banano 2010 Proceso trajo retrasos por la influencia generada por los actores y terceros.	Se crearon las condiciones necesarias para que el régimen retomen las negociaciones y se reactiven en el 2014	*Intereses comerciales: Principal destino de las exportaciones no petroleras, el segundo socio comercial más importante Mantener diálogo en materia comercial a fin de dar continuidad al SGP plus.	Los medios disponibles de la política exterior de un país pequeño como Ecuador lo motivan a mantener lazos políticos y comerciales con el mundo, ampliándose sus posibilidades de para aportar a su desarrollo con el ACM.	La agencia del Ecuador, es decir la capacidad de injerencia que posee en la estructura fue contradictoria en años anteriores con la postura previa la firma.
Los temas más sensibles que retrasaron en proceso de adhesión al Acuerdo: 1. Propiedad intelectual. 2. La apertura de mercados a la inversión. Sin embargo se vio fuertemente influenciada por grupos de interés, que presionaron por su parte la firma del Acuerdo	Finalmente el 11 de noviembre del 2016 se suscriba el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea, coincidiendo con el déficit comercial y la finalización del SGP plus.	*Mejorar acceso de los productos al bloque europeo y posicionamiento internacional. *Incrementen los flujos comerciales entre ambas partes. *Creación de nuevas fuentes de empleo en base al posible crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y al aumento de las inversiones.	Imposibilidad de plantear un acuerdo netamente bilateral. Su posición ideológica de alineación continuando con los términos de las negociaciones que incluyen a Colombia y Perú.	No existía un fuerte interés en la práctica en efectuar acciones pragmáticas que deriven en mayor comunicación y negociaciones entre las Partes Ratificación de voluntad política del Gobierno Nacional para firmar Acuerdo con la Unión Europea (Reunión Presidentes Rafael Correa y Angela Merkel, abril 2013)
Se realizó grandes esfuerzos con la finalidad de negociar un tratado más justo y equitativo, hecho que sin duda retraso el proceso.		El acuerdo con la UE coadyuvaría a la inserción estratégica en el sistema internacional perseguida por el Ecuador, influyendo así de manera positiva en su posicionamiento internacional		2016: La terminación del SGP plus. "Stand Still" fue la motivación principal para que exista la decisión de firmar el Acuerdo, ejerció presión que influyo en la agencia humana negociadora

Fuente: Datos obtenidos del análisis de este estudio

Los factores pragmáticos de una política exterior de un Estado identifican propósitos claros y objetivos bien definidos, a través de medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, conscientes de los beneficios y de los costos de este; coadyuvando a explicar las causas o motivaciones que llevaron a Ecuador a mantener una política económica exterior basada en intereses nacionales con sus socios extra-regionales, demarcando así un pragmatismo en su política exterior.

Al desarrollar los principales presupuestos teóricos para el análisis de las relaciones de Ecuador con EE.UU y con la Unión Europea durante el periodo 2006 al 2017, se presentó las vertientes teóricas de la política exterior sobre todo enfocado en el comercio exterior explicando por qué un análisis de política exterior realista no es pertinente para este planteamiento de investigación y subrayando los motivos para no aplicar las perspectivas liberales y constructivistas llegando a favorecer las propuestas planteadas por Gardini y Lambert (2011) en la construcción y uso de un marco teórico basado en sus ideas, en esta tesis.

La política exterior del Ecuador con estos dos gigantes de la economía mundial se debe principalmente a la interdependencia en especial en lo político y económico, se dio un pequeño recuento de algunos hechos trascendentes de la relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea, donde se exploró las relaciones bilaterales con ambos socios comerciales a través de periodos previos a la culminación del siglo XXI, en el periodo del correísmo, y en el periodo de desarrollo del presente estudio.

La relación histórica del Ecuador con Estados Unidos se mantiene próspera y continúa, marcada por una estrecha relación comercial, el relacionamiento entre dichas Partes se profundizó a mitades del siglo XX, marcada en primera instancia por intereses compartidos en materia de seguridad, objetivos que subordinaron a los intereses estratégicos, y el Ecuador al no ser un país con el que existiera un importante flujo comercial ni tampoco estaba inmerso en el conflicto este-oeste, no suponía estar como prioridad en la agenda de política exterior estadounidense, sin embargo se podría decir igualmente que, no existía una relación externa delimitada por los intereses estratégicos, sino marcada por los intereses económicos y comerciales.

La cooperación internacional entre Ecuador y Estados Unidos se vio motivada principalmente en esa época enfocada a favor de la contención del comunismo y de la amenaza de la guerra con el país vecino en el caso ecuatoriano. Los límites en la capacidad de influir en la política exterior ecuatoriana se vieron reflejados en distintas actuaciones como con el Pacto del Río y su voto en el Consejo de Seguridad, hechos que lograron condicionar las decisiones internas y el comportamiento pragmático de la política exterior ecuatoriana.

La agenda bilateral de política exterior ecuatoriana sufrió un cambio drástico por dos principales razones: una por la firma de la paz con el vecino país a finales del siglo XXI, y la segunda razón por el fracaso de la expansión del comunismo en la región, dando como resultado que se replanteen los intereses de ambas Partes. Se reflejó como la agenda de política exterior estadounidense en la región se enfoca en la guerra contra el terrorismo, marcando las relaciones exteriores de ambos países un tinte securitista que nuevamente merma las posibilidades de poner a primer plano una negociación de carácter comercial.

De esta manera, se indicó que no fue posible materializar los objetivos de política exterior ecuatorianos debido a los intereses contraídos que se mantuvieron, de tal manera no se pudo definir las relaciones exteriores ecuatorianas con este socio comercial, no existió una agenda clara en los momentos de la relación bilateral más álgida, relación que cambió tras los acontecimientos de la década pasada y la tensión de las relaciones de dicha época.

En cuanto a las relaciones bilaterales con la Unión Europea, la política exterior se ha definido considerando que representa, al igual que Estados Unidos, un socio comercial de trascendencia histórica por ocupar un lugar importante en su intercambio comercial. Surge el interés estratégico en estrechar las relaciones comerciales con este socio comercial en búsqueda de considerables beneficios en materia comercial. Los principios impartidos de la Unión Europea sobre democracia, libertad y justicia, permitieron que la cooperación al desarrollo hacia Latinoamérica adquiriera mayor fuerza y de esta manera la relación entre la UE y el Ecuador se ha ampliado, y de igual manera a través de organismos multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones en la búsqueda hacia la instauración de un eventual Acuerdo de Asociación, de esta manera reflejándose mayor diálogo político mediante múltiples mecanismos de diálogo, acceso a mercados, entre ambas naciones.

Las características fundamentales de la política exterior económica del Ecuador hacia EEUU y la UE se enmarcan en una relación que refleja en ambos socios extra regionales una interdependencia asimétrica en especial en lo político y económico.

Estados Unidos representa en todos sus ámbitos tanto político, económico y militar, el país más significativo de la política exterior ecuatoriana. Ha desempeñado erróneamente un fuerte intervencionismo en los asuntos políticos, condicionando y subordinando sus intereses estratégicos en base a la actuación del Ecuador sobre temas como la contención de

comunismo, la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo a través de considerables recursos para imponer su voluntad, dejando de lado otras opciones de política exterior e ignorando los temas relevantes de interés para el Ecuador como son el desarrollo económico, la disminución de aranceles, precios justos para su exportaciones así como aspiraciones de suscribir un acuerdo comercial. Existe una escasa relevancia en la formulación e implementación de la política exterior con el Ecuador al no considerarlo estratégico por no ser un socio importante para la consecución de sus intereses estratégicos.

Los límites en la capacidad de influir de EEUU en la política exterior ecuatoriana van de la mano con los intereses que el Ecuador persigue y que está dispuesto a negociar. La política exterior del gobierno de Trump para el Ecuador ha mantenido un mayor acercamiento desde el punto de vista político, la balanza comercial continua creciente y las relaciones políticas han mantenido acercamientos bastante importantes, poniendo en relieve acciones pragmáticas por ambos gobiernos en la búsqueda de mejor acceso a sus mercados.

El factor del intercambio comercial resulta ser uno de los principales intereses en la relación bilateral del Ecuador con los Estados Unidos ya que cerca de la mitad de sus exportaciones se ha dirigido hacia dicho mercado en las últimas décadas y en la actualidad esta realidad no ha cambiado al igual que la fuerte inversión privada que representa. Para poner en relieve la importancia de los intereses en la relación bilateral con Estados Unidos, se demostró la trascendencia del SGP misma que reflejo que este beneficio comercial juega un rol primordial en pro de mejorar y brindar un mejor acceso y beneficios del intercambio comercial y esto demuestra la importancia en que se materialice un acuerdo comercial que otorgue estabilidad a ambas partes.

La vulnerabilidad del Ecuador para enfrentar un régimen de comercio internacional en libre competencia, sin beneficios comerciales hace imperativo que busquen un mecanismo de concertación política que le permita concretar un acuerdo comercial, aquí cabe indicar que existe la apertura de Estados Unidos al ser uno de los líderes globales en liberalización comercial sin embargo Ecuador no ha estado dentro del radar de sus intereses.

Se denotó una tendencia estadounidense en pretender de abrir los mercados en base negociar bilateralmente mediante la realización de cambios en las regulaciones internas que le permitan al este gigante comercial tener mayor acceso a los mercados de servicios en los países en

desarrollo. La ayuda externa de los años 90 que recibió Ecuador por parte de los Estados Unidos vino atada a préstamos y condicionamientos de en las políticas internas del país, una realidad que no se diferencia en gran medida con la actualidad. Dicha ayuda externa fue de las más bajas en la región. Se pudo ver en este caso que la cooperación internacional obedece a los intereses estratégicos del donante, más no a las necesidades de desarrollo del Ecuador que serían en este caso ampliar la relación comercial.

Los intereses bilaterales entre Ecuador y la Unión Europea se sustentan en el intercambio comercial y el acceso a mercados a través de SPG y más recientemente del Acuerdo Comercial Multipartes. Esta relación externa, se mantuvo con distintos países europeos, creándose mecanismos de concertación política en el marco multilateral primeramente y luego por la vía bilateral, la cual le dio resultados tangibles. El comercio entre la UE y el Ecuador debe de considerársele como una prioridad dentro de la Agenda de Política Exterior del Ecuador, pues constituye uno de los principales socios comerciales, por ser el primer destino de las exportaciones no petroleras, al tiempo que tiene gran potencial a expandirse si más países se conformaran a futuro la UE. Los intereses de la Unión Europea en Latinoamérica empiezan a reflejarse aunque tardíamente a partir de finales del siglo XXI, facultando el inicio de las negociaciones posteriormente.

La relación bilateral con Ecuador estuvo marcada por la existencia de un dialogo político y de cooperación que permita la ejecución y aprovechamiento del Acuerdo en beneficio de su desarrollo. Concertación política que se logró con la firma del Acuerdo del Banano, dando inicio así a la retoma de las negociaciones del ACM. Ecuador y la Unión Europea, basándose en los intereses que persiguen han mantenido un diálogo político fluido a través de la negociación que le permitieron ampliar la extensión del SGP por distintos periodos y de esta manera coordinar acciones políticas entre ambas Partes en pro de institucionalizar un instrumento internacional que le permita beneficiarse de los beneficios del comercio internacional en cumplimiento de sus intereses estratégicos.

La ideología y el pragmatismo de la política exterior coadyuvan en todas las etapas fin de dar cierto sentido a los eventos internacionales y justificar las acciones implementadas. A nivel personal y sistémico toda asumida por un Estado lleva implícitamente también una postura política., influyendo en las acciones exteriores de un país y los objetivos que pretende perseguir. La condición política, la cual sirve como referente se forma en base a sus propios

intereses y esto se refleja en la formulación e implementación de las acciones exteriores de una nación.

Los fines y propósitos de la política exterior, es decir la finalidad de las acciones exteriores de un país y los objetivos específicos que persigue, afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional. Las acciones diplomáticas en el gobierno de Correa con Estados Unidos reflejaron ser un factor importante de las razones por las cuales no se mantuvieron negociaciones hacia la firma de un acuerdo comercial y luego de 9 años se retoman las conversaciones en materia comercial en base a la existencia de un interés común y un cambio tanto de ideología como de acciones empleadas por el gobierno de turno en las que se ha profundizado el acercamiento con este socio.

Los medios disponibles de los países con mayores recursos poseerán mayor margen de maniobra en las opciones de política exterior, de preponderancia pragmática, mientras que aquellos con recursos limitados guiaran su accionar hacia posturas ideológicas de rechazo o alineamiento,(Gardini and Lambert 2011, 20). Estados Unidos posee intereses extensivos, es decir una gama de intereses que se convalidan con la comunidad internacional y que lo comprometen en varias negociaciones, mecanismos importantes de negociación. La relación y negociaciones de EEUU con el Ecuador es conservadora y no pragmática, su statu quo tiende a hacer del país más satisfecho y conservador.

La postura ideológica, es una forma rápida de aumentar su visibilidad y reconocimiento en el sistema internacional y potencialmente, el poder de negociación. La capacidad negociadora de Ecuador es limitada, intento crear alianzas bilaterales o alianzas con bloques como UNASUR, ALBA que si bien incrementaban la capacidad negociadora del Ecuador no eran relaciones estratégicas basadas en intereses económicos, más bien en ideologías políticas. Un país con pocos recursos como Ecuador a menudo tenderá una crítica ideológica del sistema en búsqueda de un reconocimiento internacional y un deseo genuino de modificar el sistema u orden existente.

El Consejo de Comercio e Inversiones entre Ecuador y Estados Unidos, es un medio disponible de política exterior que brindará mayores acercamientos en las negociaciones con el propósito que se materialice un acuerdo comercial.

La agencia y el factor humano, varía dependiendo del ejecutor de la misma dependiendo del impacto que el tomador de decisión posee en la política exterior. En este sentido, un líder que busque el consenso estará más relacionado con la posición pragmática; por el contrario, uno que apunte a la polarización tendrá tendencias más ideológicas, la agencia humana y la estructura pueden afectarse mutuamente, y el estudio de política exterior es una historia cambiante de los Estados, instituciones y personas que se relacionan en la dinámica internacional, una variedad de actores, agencias, burocracias que ejercen influencia tanto en la construcción como en los resultados, debido a que la estructura influye en la agencia y la agencia puede inferir drásticamente en la estructura.

La agencia de la política externa del Ecuador estuvo marcada por una ideológica izquierdista que no favoreció a que se brinden mecanismos de dialogo en materia comercial. Actualmente se ha ampliado la agencia para estrechar los lazos comerciales y lograr un acuerdo comercial, siendo la reapertura del Consejo de Comercio e Inversiones con Estados Unidos, su principal mecanismo. Las declaraciones del presidente Lenin Moreno son favorables a firmar un acuerdo, quien ha llevado adelante un refrescamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, facultando de esta manera mayor acercamiento en las visitas desde el punto de vista político que terminaron concretando el Consejo de Comercio en Inversiones en Washington.

El proceso de la política exterior y sus procedimientos institucionales pueden traer retrasos en las decisiones. Demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de decisiones y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales. En el Ecuador la gruesa burocracia estatal trajo consigo la suspensión del proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio debido al intenso debate y movilización social en contra a suscribir un acuerdo de la naturaleza como los países vecinos.

Sobre el contexto histórico, es necesario comprender que los acontecimientos y eventos internacionales ocurren dentro de un contexto histórico y político en particular, en materia comercial el sistema que mantenemos con el SGP motiva a que se concrete un acuerdo de carácter comercial más estable y el contexto histórico que atraviesa el Ecuador con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones marcando por un acercamiento del gobierno ideológico y pragmático, retoma diversos temas de interés bilateral tanto en comercio, inversiones, seguridad y defensa. Los eventos internacionales se desenvuelven en contextos históricos y políticos particulares, los factores que inciden en la mezcla de

pragmatismo e ideología son extensos pero sin duda de gran aporte ya que son componentes integrales de la política exterior reflejándose en su concepción formulación, implementación los mismo que sirvieron para comprender los comportamientos de la política exterior ecuatoriana con el mentado socio extra-regional.

En cuanto a la política exterior pragmática e ideológica con la Unión Europea, sus fines y propósitos ha procurado mejorar el nivel de vida de sus habitantes, logrando un mercado interno libre de comercio gracias a la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias; hecho que ha impulsado a que el Ecuador tenga como propósito tener mayor relacionamiento externo con dicho socio, un propósito claramente identificado con la firma del Acuerdo Comercial Multipartes es la creación de nuevas fuentes de empleo en base al posible crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y al aumento de las inversiones.

Los medios disponibles para nuestro caso de estudio con la Unión Europea, Ecuador al poseer recursos limitados no tienen muchas opciones de política exterior, por lo tanto adoptará una posición ideológica de alineación continuando con los términos de las negociaciones que incluyen a Colombia y Perú, al no tener la posibilidad de plantear un acuerdo netamente bilateral. En cuanto al proceso de política exterior de las negociaciones del ACM, esta comenzaron en 2006, este proceso inicial se truncó y se nutrió por la influencia generada por los actores, así como la vinculación de terceros interesados en el proceso no se abrió un dialogo con los grupos de interés. En lo referente al contexto histórico particularmente en el año 2016, contexto histórico en el cual el creciente déficit comercial coincidió con la finalización del ATPDEA, se crearon las condiciones necesarias que el régimen retomen y se reactiven en el 2014 y finalmente el 11 de noviembre del 2016 se suscribió el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.

Anexos
Entrevista Nro.1

Entrevista Carlos Sevilla, Director De Europa Y Norteamérica, Ministerio De Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Cree que existió en el diseño de política exterior comerciales presiones de terceras en la firma del Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea y Estados Unidos, es decir que existe una fuerte influencia en los grupos de interés que sin duda repercutan en la formulación e implementación de la política exterior ecuatoriana?

Tenemos dos vertientes, en el tema de la Unión Europea, lo que motivo la firma fue algo pragmático como es el Sistema Generalizado de Preferencias, que está amparado legalmente en un documento de la OMC que se llama la cláusula de habilitación, que dice que los países desarrollados pueden conceder preferencias a los países en vías de desarrollo, entonces con la Unión Europea teníamos este sistema SGP plus, cuando empezamos a negociar con la Unión Europea, el Ecuador por un tema de un proceso de solución de controversias, se retiró de las negociaciones, por el tema del banano, Colombia y Perú siguieron en las negociaciones y Ecuador se retiró hasta que se dé una solución al caso del banano ante la Organización Mundial del Comercio, cuando el Ecuador quiso retornar las negociaciones suscribieron un documento que se llamaba el san tael, decía que vamos a negociar con la Unión Europea para adherirnos al ACM, pero el SGP plus no va a ser para siempre, y va a estar vigente hasta el 31 de diciembre del 2016 así que independientemente de cómo negociemos el Ecuador tiene preferencias arancelarias hasta esa fecha, entonces el momento en que nosotros no teníamos un acuerdo y pasa el 31 de diciembre del 2016, automáticamente nuestros productos ecuatorianos al ingresar a la Unión Europea pagaban arancel de la nación más favorecida es decir algo que cualquiera de nuestros competidores, peor Colombia y Perú, entonces ese fue el elemento técnico y jurídico que llevo a que necesariamente e independientemente de la política que se manejaba en ese entonces se suscribió el Acuerdo, es por eso que el Ecuador bueno negocio el Acuerdo y automáticamente después de su firma en el 2016, se llevó el proceso de ratificación interna, entonces eso fue lo que notico el Acuerdo, más que una presión de terceros, fue un tema de preferencias arancelarias, un tema comercial, porque si nosotros perdíamos el SGP hubieran pagado más aranceles nuestros productos al entrar a la Unión Europea, eso implica subida de precios, pérdida de competitividad y sobre oferta

interna en el Ecuador, entonces en tema de cómo se relacionan los terceros es muy interesante porque en los procesos de negociaciones siempre se toman en cuenta cual es la posición del sector entonces por ejemplo en el Acuerdo con la Unión Europea, un tema sensible para el Ecuador era la leche líquida, porque aquí tenemos muchísima producción entonces ahí tienes una sensibilidad en donde obviamente el equipo negociador a pesar de conocer técnicas de negocia con necesita conocer cuál es la realidad del sector entonces eso motiva siempre a que tu estés en contacto con el sector a fin de conocer cuáles son sus sensibilidades, cual es la oferta nacional que tienes para en base a eso negociar, entonces tomando encuentra la condición del sector el tema de la leche fue excluido, claro lo mismo con los embutidos y otros productos, entonces es muy importante que en el proceso de negociación tu tengas en cuenta cual es la postura del sector porque en base al sector, tu defines sensibilidades y complementariedades, una sensibilidad no es lo mismo que una exclusión a no dar preferencias a tu contraparte. Una complementariedad implica que, que es muy importante es dar preferencias porque tú vas a importar algo para transformarlo acá, por ejemplo, voy a importar maquinaria de la unión Europea para trabajar la tierra aquí, eso es una complementariedad. El sector obviamente aparte de que emite su criterio , dentro del proceso de negociación también puede motivar a que se firmen o suscriban ciertos acuerdos, por ejemplo en su momentito el conocimiento que el SGP iba a estar vigente has tanto tiempo, no era interno, es de público conocimiento , entonces eso también puede motivar a que el sector privado ponga una voz de alerta, en el sentido que tú me dices mira yo represento al sector cacao tero y estoy consciente que tenemos Soplas, y que solo vamos a poder exportar hasta el 2016 así que por favor como están las negociaciones, les motivamos a que sigan negociando, entonces es una sinergia muy importante en la que el sector público y privado convergen para llevar a cabo una negociación, entonces el sector privado si apoya con advertir riesgos o necesidades de tener un acuerdo, mira ya se está acabando el SGP plus, que vamos a hacer, y también ya dentro de una negociación , mire tenemos sobreproducción de papas, excluya las papas de las negociaciones o viceversa, mire nosotros necesitamos importar tractores de Alemania y aquí hay demasiados tractores caros, encuentras complementariedades, eso con la Unión Europea.

Con Estados Unidos, se ha hecho esa misma sinergia ni el sentido que el sector privado, te pudo decir mira es necesario que nosotros seamos competitivos, porque, porque Estados Unidos es nuestro principal socio comercial y Colombia y {era que son nuestros competidores ya tienen un Acuerdo y nosotros no, eso motiva.

Como evalúa Usted el Acuerdo con la Unión Europea, y si considera que se está cumpliendo los objetivos específicos que se pretendían conseguir?

El primer año de vigencia del Acuerdo fue extremadamente positivo, en términos de exportaciones e importaciones incrementaron tanto nuestras exportaciones a la UE y además continuamos manteniendo una balanza comercial positiva con la UE, nosotros exportamos más de lo que estamos importando, eso es algo siempre positivo para nosotros, porque significa que no estamos en desequilibrio y tenemos problemas macroeconómicos en ese sentido, entonces primero esto se debe a que el 100% de nuestra oferta exportadora ecuatoriana está entrando con beneficios arancelarios, casi 0% todos y que con la UE se están importando principalmente insumos de capital, entonces ahí está la complementariedad que te estaba hablando, entonces como te digo el primer año; o en términos estadísticos fue muy bueno pero no es todo el Acuerdo con la UE es muy amplio, no te abarca lo que son comercio de mercancía, sino tienes temas como comercio de servicios, propiedad intelectual, comercio y desarrollo sostenible solución de controversias, entonces en temas ya de implementación de Acuerdo, también se ha avanzado muchísimo, por ejemplo el Acuerdo también contiene su propia institucionalidad, eso significa que las Partes del Acuerdo es decir la UE, Colombia y Perú, se tienen que reunir una vez al año para dialogar sobre la implementación del Acuerdo, esto ya ha pasado en algunas ocasiones y el Ecuador participo por primera vez en la Cuarta sesión del Comité de Comercio en noviembre del 2017, entonces este foro es el idóneo para conversar como estas implementando, por ejemplo en esa ocasión dijimos mire se está acabando el primer año de vigencia, estamos súper bien en nuestras exportaciones, pero como el Acuerdo es tan amplio, también te permite hablar de otras cosas, como estamos en propiedad intelectual, como estamos comercio y desarrollo sostenible, entre otros temas, como estamos en compras públicas, entonces los acuerdos ahorita que suscriben los países ya no tienen solo ese enfoque de intercambio de mercancías, sino ir más allá, en esta ocasión en donde se evaluó los resultados del Acuerdo, fue muy positivo, obviamente no se puede hablar que todo es color de rosas, también hay preocupaciones y temas que se pueden resolver y eso se lo hace a través del dialogo, y es algo bilateral, por ejemplo nosotros en este foro planteamos preocupaciones nuestras, la UE también planteo sus preocupaciones y eso permite darle un mejor seguimiento.

Considera que es necesario un acuerdo comercial con Estados Unidos tomando en cuenta que últimamente se han dado conversaciones y se van a retomar el Consejo de Comercio e

Inversiones, cree que es necesario el acuerdo y que nos hace falta para conseguirlo, es algo a nivel político o algo que no se da un entendimiento entre las Partes?

Es algo a nivel político, pero también tienes temas técnicos, entonces es un poco de los dos, la parte diplomática de negociación de acuerdos comerciales tiene muchísimo involucramiento con la política, porque tú de forma técnica no puedes decirle a un país de un día para el otro negociaremos un acuerdo comercial no puedes esperar que el otro te diga si cuando nos vemos, no funciona tan así, como tú sabes, el Ecuador en los años anteriores tuvo un alejamiento muy considerable con Estados Unidos, las relaciones con ellos políticas fueron casi nulas y es más se retiraron ciertas políticas que se mantenían de forma bilateral entonces eso implica un alejamiento político comercial porque Estados Unidos sigue siendo uno de nuestros principales socios comerciales, en términos de estadísticas e intercambio de mercancías pero lo político sí influye entonces que significa eso que si hay un alejamiento y tienes un acuerdo en donde tienes que asumir compromisos bilaterales, tienes que tener confianza, entonces ahorita hay que recuperar esa relación diplomática, política y de comercio y de confianza a fin de que las Partes con mayor confianza y con mayor conocimiento de cada país puedan decir chévere tenemos una buena relación, nos estamos llevando bien creo que podemos entrar en una negociación y es por eso que el proceso es tan largo y particularmente con Estados Unidos ha sido así este alejamiento que hubo hace algún tiempo, entonces el país al que tiene que hacer ahorita es labrar el camino conducente hacia la suscripción de un acuerdo, entonces lo que ha hecho el gobierno es establecer diálogo, hacer visitas e intercambiar información entonces es muy útil porque de esa forma con el intercambio de información, manteniendo reuniones, notificando temas comerciales implica que entre las partes estas ganando confianza que te permita ya a futuro hablar de un acuerdo comercial y ese es el estado actual en donde el Ecuador ha mantenido reunión con estadounidenses, intercambio de información y buscas un foro adecuado para que puedas negociar un acuerdo comercial, entonces cual es el foro específico que Ecuador pretende utilizar es el Consejo de Comercio e Inversiones que manteníamos con Estados Unidos y se está reactivando, la idea es seguir conversando, dialogando, intercambiando información, el Ecuador ha pedido sus preocupaciones o temas que he requerido mayor información para fomentar su comercio o para reparar ciertos puntos, Estados Unidos ha hecho lo mismo, entonces cuando ya tengas labrado ese camino, puedes reactivar el Consejo de Comercio e Inversiones para después decir chévere en el Consejo sigamos dialogando y hablemos de una posible negociación comercial.

Qué tipo de estrategias se han dado para viabilizar un acuerdo comercial con Estados Unidos, que rol desempeña el Ministerio de Comercio e Inversiones y como implementa su agencia?

Bueno la estrategia es similar a lo que te venía diciendo, es iniciar con el dialogo, este trabajo se lo hace en concordancia con el Ministerio de Relaciones Exteriores porque ellos son los rectores en la política comercial, entonces es un trabajo conjunta de ambas instituciones, Cancillería como rector de la política exterior y el Ministerio de Comercio como competente para liderar las negociaciones, entonces la estrategia básicamente será esa, primero retomar el dialogo, la confianza, conocer información sobre cuáles son sus políticas, que se está haciendo como se importan productos, como se exportan productos en qué consiste esta medida, entonces cuando ya tengo toda ese intercambio de información clara, ya puedes hablar en temas de esta regias de complementariedad y como se van llevando a cabo las negociaciones.

El proceso de negociaciones con Estados Unidos, porque muestra y tantas limitaciones y cuáles son estas?

La limitación es un alejamiento, sin duda el proceso hubiera sido un poco más corto si es que nunca hubiéramos perdido el dialogo, días que nunca se hubiese dejado de reunir el Consejo de Comercio e Inversiones por ejemplo, entonces más que ser una limitación tiene que ser algo que tenemos que recuperar, es a través del dialogo, como te digo una negociación implica dialogo, saber en qué situación está el otro país, tienes que recopilar todos esos insumos para ya hablar de temas técnicos en la negociación.

Entrevista Embajador José Ayala Lasso, Ex Canciller de la República Del Ecuador

Cómo evalúa usted las relaciones del Ecuador hacías Estados Unidos y versus la Unión Europea en el siglo XXI?

Estados Unidos ha sido tradicionalmente considerados como potencia del mundo, un estado que aplica sus propias políticas para organizar la comunidad internacional, en tal sentido se lo ha descrito como un modelo de democracia por un lado o como un país imperialista por el otro, en el caso ecuatoriano la política internacional reciente se ha orientado sobre la base

ideológica del socialismo del siglo XI es decir una oposición radical a los EEUU acusando de imperialismo es por eso que no se ha mejorado la relación binacional suscribiendo un tratado que corresponda a los intereses nacionales que respondas a los requerimientos del mundo globalizado.

Ecuador lamentablemente se ha orientado a oponerse a la línea ideológica del EEUU, es por eso que se han descuidado la relación comercial, hemos vivido en el campo comercial gozando de las preferencias generalizadas, en consecuencia no ha habido una base sólida para fundamentar las relaciones comerciales y no se ha querido negociar con los Estados Unidos, el país observo la expulsión de la embajadora norteamericana del representante del banco mundial, del fondo internacional es decir todo lo que representaba para el izquierdismo un símbolo del imperialismo fue puesto de lado y no solo eso con la Unión Europea igual hubo un rechazo al acuerdo comercial que negociaba la CAN y solamente llegamos a la suscripción del acuerdo cuando fue inevitable y los países vecinos Colombia y Perú y comenzaron a gozar en consecuencia de todos los privilegios acordados en ese tratado, ahí el Ecuador se dio cuenta, ahí y se suscribió con seis años de atraso el Acuerdo con la Unión Europea en conclusión El Ecuador ha descuidado todas las relaciones pragmáticas tradicionales que le convenían desde el punto de vista comercial para fundamentar una política exterior basada en conceptos ideológicos.

Porque el Ecuador mantuvo un discurso ideológico direccionado sobre todo con Estados Unidos mientras mantenía relaciones económicas pragmáticas de larga data?

La conformación ideológica de Correa decidió sí que no se sabe si era de derecha de izquierda de centro, en todo caso era una conformación ideológica que luchaba contra esos símbolos del capitalismo del neoliberalismo, de las democracias occidentales y el decidió simplemente y llanamente que el Ecuador debía mantener relaciones bilaterales de izquierda, he allí su relación con Lula de Silva, el populista brasileño, con Venezuela Chávez y Maduro, los populistas por antonomasia en Venezuela, con Ortega y Evo Morales y las relaciones con el resto de países de América latina fueron descuidadas, totalmente descuidadas de modo que a mí no me extraña nunca que el tema de Estados Unidos sea puesto en el último lugar de las relaciones aun cuando y eso lo decía todo el mundo pragmáticamente los Estados Unidos ha sido nuestro principal socio comercial y responsabilidad movida por razones simplemente ideológicas.

Hasta qué punto puede mantener un objetivo de política exterior ecuatoriana hacia la consecución de los intereses nacionales y no a la política del gobierno de turno?

Toda política internacional seria se debe fundamentar en los intereses nacionales del país, si es una gran potencia esa defensa tiene sus consecuencias a nivel sistémico. Por ejemplo EEUU plantea ser la grandeza que tuvo, eso puede llevarlo a Estados Unidos a una política de aislamiento y de hecho a salido de ciertas orbitas por ejemplo salió de la cuenca del pacifico por razones de rechazo a los acuerdos comerciales y China geopolíticamente paso a ocupar esa zona de influencia con intereses comerciales y políticas, la economía nunca va aislada a la política, siempre van juntas, no hay acción humana que no tenga un componente político, si es que uno mira con una visión ideológica la política internacional, cae en lo que nosotros hemos caído, aliados de Lucachenko en Bielorrusia, aliados de Corea del Norte, Siria de aparentes populista y extra; os a un mundo democrático a favor de los derechos humanos, una política ideologizada no representa el interés nacional, y el ecuador debe tener como prioridad mejores relaciones con todo el mundo izquierda derecha donde tengamos un mercado comprador para nuestro producto y en consecuencia mayores divisas que permitan el desarrollo y el mejoramiento del nivel de vida dando empleo a los ecuatorianos por eso es necesario estrechar las relaciones priorizando nuestro interés. Por eso aplaudo y buscar alianzas con China con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Corea.

Cuáles son los fines y propósitos, es decir las acciones y objetivos que pretende perseguir tanto materiales (recursos, mercados) como inmateriales (prestigio e influencia) con la firma del ACM con la Unión Europea ahora con la retoma de negociaciones con Estados Unidos?

La política exterior del ecuador debe buscar el afianzamiento del prestigio internacional es decir un país serio un Estado que cumple con las normas del derecho, que cumpla sus compromisos internacionales adquiriendo respetabilidad en la arena internacional, empieza a figurar en el orden mundial, he ahí el caso de Costa Rica. Cuando uno adquiere respetabilidad baja el índice país negativo, adquiriendo más prestamos, suscita inversiones internacionales, logrando principalmente que el Estado no sea el único proveedor de fondos sino la empresa nacional o internacional que busca el desarrollo del país.

Describe algunas de las características que evalúa de la capacidad de agencia e influencia del gobierno de Lenin Moreno, es decir la capacidad de incidir en el sistema internacional que posibilite al Estado ecuatoriano demarcar sus preferencias y percepciones a fin de moldear las relaciones exteriores favorables?

Lenin Moreno hablo de darle otra mirada al país, el tema de la corrupción, cortar la corrupción por su raíz tuvo la oportunidad con el triunfo de la consulta popular, seguimos viendo como estalla la corrupción. Moreno hablo de los derechos humanos en Venezuela sin embargo su Canciller reflejo que no existe coherencia en la política exterior, tiene que haber una proyección clara. No se ha visto como el gobierno adopte políticas acordes a este propósito.

Entrevista con el Embajador Gustavo Anda, Director De América Del Norte Del Ministerio De Relaciones Exteriores Y Movilidad Humana

En el tema del Consejo de Comercio e Inversiones , desde el 2009 que no se había reunido, se hizo un encuentro en Washington en noviembre del año pasado, en esa oportunidad entre otras cosas se definió crear varios grupos de trabajo para distintos temas del relacionamiento económico comercial con Estado Unidos, en el marco del Consejo de Comercio e Inversiones que lo lidera el Ministerio de Comercio Exterior, nosotros como Cancillería, la Dirección de relacionamiento interinstitucional es la que mantiene conversaciones con el Ministerio de Comercio y quien un poco sugirió algún la integración de algunos funcionarios, en la Parte ecuatoriana va a estar liderada por gente técnica del Ministerio de Comercio Exterior dentro de los distintos grupos

Cree que ha habido mayor pragmatismo en este gobierno con Norteamérica para la firma de un acuerdo comercial?

Si definitivamente porque el relacionamiento con los Estados Unidos surgió desde que asumió el gobierno del actual presidente Lenin Moreno el presidente dijo que quiere llevar adelante un refrescamiento de las relaciones con Estados Unidos, y a partir de entonces comenzaron a e=haber visitas estadounidense como de autoridades ecuatorianas a los Estados Unidos, esto se incrementó a partir del 2018, cuando se realizaron mayores acercamientos político que termino con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones en noviembre del 2018. Las más importantes visitas, el febrero el secretario adjunto para política de los Estados

Unidos con quien se comenzaron a tratar temas de carácter bilateral, hasta que logramos concretar la visita del vicepresidente Mike Pence, esa visita que además es una visita histórica y trascendental por ser una visita de trabajo del vicepresidente estadounidense, en esa oportunidad se retomó el tema del Consejo de Comercio e Inversiones. La segunda reunión está prevista para julio, y Cancillería dará el debido acompañamiento

Cree que se concretice un acuerdo comercial?

Mi criterio es que va a tomar un tiempo que no sabemos exactamente cuánto, pero nuestra intención es que se concrete un acuerdo de comercio de alguna naturaleza, para esos son las reunión para analizar los distintos temas técnicos con miras si hay la posibilidad de llevar más adelante un acuerdo en materia comercial, y nuestro interés es que se materialice un acuerdo comercial más estable ya que simplemente tenemos las preferencias arancelarias que has sido renovadas a partir de enero del 2008 por tres años.

Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2012. «Amenaza de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales .» En *El Retorno de las Carabelas*, de Hugo Jacome, 65-93. Quito: FLACSO
- Alden, Chris, y Aran Amnon. 2017. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Abingdon: The Domestic Sources of Foreign Policy.
- Andrade, Lotty. 2005. "El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de America. Un acuerdo favorable para el Ecuador". En *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia*, de Javier Ponce Leiva, 209-258. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Arguello, Ricardo. 2008. "*Una estimación del impacto del componente comercial del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea, sobre la economía colombiana*". Antioquia: Universidad de Antioquia , Coyuntura Economica Nro.12.
- Arroyo, Alberto, Rodriguez, y Castañeda. 2009. "*La Union Europea ¿Promotora de Integración Regional en America Latina? Retorica y Realidad*". Mexico D.F: Tansnational Institute < Red Mexicana de Accion Frente al Libre Comercio.
- Balaam, David N: Veseth, Michael. 2008. "*Introduction of international political economy*". New Jersey: Pearson, Prentice Hall.
- Barkin, Samuel. 2008. "*Qualitative Methods? In Qualitative Methods in International Relations*". London: Sage.
- . *Realism, Prediction, and Foreign Policy*. International Studies Association, 2009.
- Barreiro, Katalina. 2002. "*La agenda de politica exterior Ecuador- Estados Unidos.en Orfeo en el infierno*". Quito: FLACSO, CAF, Academia Diplomática.
- Bonilla, Adrian. 2002. "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la politica exterior ecuatoriana". *Orfeo en el Infierno, una agenda de politica exterior ecuatoriana*: 11-47.
- Bonilla, Adrian. 2012. "Presentacion", En *El retorno de las carabelas*, de Hujo Jacome, 7-9. Quito: FLACSO .
- Brown, Chris, y Kirsten Ainley. 2009. "*Defining International Relations*". New York: Palgrave Macmillan.
- Carlsnaes, W : Risse, T: Simmons, B. 2002. "*Handbook of International Relaciones*". London: SAGE.
- Carrion, Francisco. 2017 Quito: FLACSO-ECUADOR.
- . *Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador, 2015.
- . *Ecuador: entre la insercion y el aislamiento*. Quito: FLACSO-ECUADOR, 2017.
- . *Politica Exterior del Ecuador*. Quito: -, 1988.
- CEPAL. 2017. "*Evaluacion de los posibles impactos de un acuerdo comercial entre el Ecuador y lla Union Europea*". Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Chavez, Nashira. 2015 "América Latina, República Popular China Y Estados Unidos: Relaciones Continentales Estratégicas". *China en America Latina y el Caribe*: 75-107.
- De la Torre, Augusto. 2014. "El Futuro del las Relaciones Economica Ecuador Estados Unidos. De que depende?". *Relaciones Ecuador Estados Unidos, Situacion actual y Perpectivas*: 109-139.
- Doyle, Michael. 2012. "*Liberalism and Foreign Policy. En Foreing Policy: Theories, Actors and Cases*", editadopor Steve Smith, et al., 54 - 77. New York: Oxford University Press.
- Espinosa, Andres. 2013. "*Análisis del Acuerdo de Asociacion entre Colombia y la Union Europea: agricultura medidad sanitariasy fitosanitarias*". Bogota: CEPAL.
- Falconi, Fander. 2009. "*Política exterior y desarrollo (Internacional)*". Quito: La Tendencia. Revista de Análisis Político. FES-ILDIS.
- Falconi, Fander. 2009. "Política exterior y desarrollo (Internacional)". *La Tendencia No. 09 FES-ILDIS* (La Tendencia. Revista de Análisis Político. FES-ILDIS): 22.
- Falconi, Fander, y Julio Oleas. 2012. "*Implicaciones de un posible Acuerdo Multipartes con la Union Europea*". Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Falconi, y Oleas. 2012. "Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Union Europe". En *el Retorno de las Carabelas*, de Hujo Jacome, 17-65. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fernandois, Joaquin. 2011 . "*Pragmatism, Ideology and tradicion in Chilean Foreing Policy since 1990*". New York: Palgrave Macmillan.
- Flockhart, Trine. 2012. "*Constructivism and Foreign Polic*". London : Oxford University Press.
- Gardini, Gian Luca, y Peter Lambert. 2011. "*Latin America Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*". Palgrave Macmillan.
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. "*Cases Studies ande Theory Development in Social Sciences*". London: Cambridge: MIT Press.
- Grix, Jonathan. 2002. "*Introducing students to the Generic Terminology of social Research*". - : In politics (3).
- Hill, Christopher. 2003. "*The Changing Politics in Foreign Policy*". New York: Palgrave Macmillan.
- Jackson. 2011. "*The Conduct of Enquiry in International Relations. Philosophy of Science and its implications for the study of world politics*". London: -.
- Jacome, Hugo. 2012. «Introduccion.» En *El Retorno de las Carabelas*, de Hugo Jacome, 9-17. Quito: FLACSO Ecuador.
- Jaramillo, Grace. 2008. "*Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo*". Quito: Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo CIDOB.
- Keohanne, Roberte. 1988. "*Poder e Interdependencia*". Buenos Aires: Grupo Editorial latinoamericano.

- Kerlinger. 1975. "*Investigacion del comportamiento, tecnicas y metodologia*". Mexico D. F: Nueva Editorial Interamericana.
- Lauderbaugh, George.1975. "Estados Unidos Y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia". En *Relaciones Internacionales a la Luz del Bicentenario*, de Beatriz Cepeda, 265-296. Quito: FLACSO.
- Llenderozas, Elsa.2013. "*Relaciones Internacionales, Teorias y Debates*". Buenos Aires: Eudeba.
- Mastanduno, Michael. 2012."Economic Statecraft.» En *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*", de Smith Steve, Hadfield Amelia y Dunne Tim, 205-222. London: Oxford University Press.
- MCEI, Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. 2018. "*Declaracion Conjunta*". Washington: MCEI.
- MCEI, Ministerio de Comercio Exteriore Inversiones del Ecuador. «El SGP de los Estados Unidos: Relevancia para el Ecuador.» Ministerial, Quito, 2018.
- Molineu, Harold. 1990. "*U.S.Policy Toward Latin America: From Regionalism to Globalism*". Westview Press.
- Morgenthau, Hans.1987. "*Politica entre naciones: la lucha por el poder y la paz*".Buenos Aires: GEL.
- Nathan, Malcolm.2003." *International Law*". London: Cambridge University Press.
- Oleas, Julio.2014. 'Relaciones Ecuador- Estados Unidos, Situacion Actual y Perspectivas". *Revista Gestion*: 139-181.
- Pineo, Ronn. 2009. "Las relaciones entre ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fria, del fin de la decada del cuarenta a inicios de los años setenta". En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, de Beatriz Cepeda, 297-330. Quito: FLACSO.
- Ponce, Javier.2005. «Introduccion.» En *Las relaciones Ecuado- Estados Unidos en 25 a;os de democracia*, de Juan Ponce Leiva, 9-18. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Proaño, José.2002. "*Las relaciones del Ecuador con la Unión Europea*". Quito: FLACSO,
- Quistanchala, Carolina. 2014.. "*Perspectivas del Acuerdo Comercial entre el Ecuador y la Union Europea*".Quito: Universidad Tecnologica Equinoccial.
- Roseau, James. 2016. "Implementacion and Behaviour".*Foreign Policy, Theories, actors and cases*: 118-134.
- Rosenau, James.1966. "*Pretheories and Theories of Foreing Policy*".Farell Norhtwestern University Press.
- Santos, Carlos Repetto. 2005."Relacion Ecuador- Estados Unidos. Gobiernos Roldos-Hurtado". En *Las relaciones Ecuador-Estados unidos en 25 a;os de democracia*, de Javier Ponce Leiva, 19-50. Quito: Ediciones ABYA-YALA.

- Shifter. 2004. "La agenda de los Estados Unidos". *Relaciones Ecuador- Estados Unidos, situacion actual y Perspectivas*: 31-37.
- Smith, Hadfield y Dunne. 2016. "*Foreign Policy. Theories, actors, cases*". Londres: Oxford University Press.
- Steen, Marianne Van. 2017. "*Cartilla Ecuador - Union Europea*". Publicacion, Quito: Delegacion de la Union Europea en Ecuador.
- UE, Delegacion de la Union Europea en el Ecuador. 2017. "*Acuerdo Comercial Multipartes*". Quito: Delegacion de la Union Europea en el Ecuador.
- El Universo. 2014 El. "Rafael Correa critica TLC propuesto por EE.UU". *El Universo*, 21 de Enero de 2014: 14.
- Venegas, Fernando. 2014. "*El Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior En dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión Europea*". Quito: Universidad Andina Simon Bolivar.
- Villagomez, Mentor. 2012. "Acuerdo comercial multipartes Ecuador - Union Europea". En *Asociacion de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, de AFESE 56, 11-51. Quito: AFESE.
- Wohlforth, William. 2012. *Realism and Foreign Policy*. London: Oxford University Press.
- Wong, Sara, y Kulmer Veronica. 2010. "*Integracion Comercial con la Union Europea e impactos sobre la pobreza en el Ecuador*". Santiago de Chile: Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL).