

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LA PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN LA MISIÓN DE ESTABILIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA HAITÍ: UN ANÁLISIS EN DOS NIVELES**

LEONARDO XAVIER JARAMILLO MORA

DICIEMBRE 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LA PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN MINUSTAH: UN ANÁLISIS EN DOS
NIVELES**

LEONARDO XAVIER JARAMILLO MORA

ASESOR DE TESIS: SANTIAGO BASABE SERRANO

LECTORES: PAULINA LARREÁTEGUI

HERNÁN OREANO

DICIEMBRE 2011

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a varias personas por haber hecho posible la realización de este trabajo.

Primero a mi familia y a mis padres, sin cuyo apoyo incondicional no habría tenido la oportunidad de realizar esta maestría y este trabajo.

Deseo también agradecer a todos mis profesores en FLACSO, especialmente a Fredy Rivera, Beatriz Zepeda y Grace Jaramillo por su ayuda y consejos.

A mi director de tesis, Santiago, por su gran ayuda y los consejos que llevaron a la conclusión de este trabajo.

A Yaél, por su invaluable compañía y apoyo en los días, tardes y noches en los que este trabajo se desarrollo.

Y un agradecimiento especial a todos mis compañeros de maestría, por su constante compañía y ayuda. Juntos hemos compartido angustias, presiones y éxitos. Les deseo lo mejor.

Sinceramente, gracias a todos.

ÍNDICE

Resumen.....	5
Capítulo I - Política exterior, operaciones de paz y Ecuador: Relaciones desconocidas	7
Capítulo II - El análisis de política exterior, racionalidad y <i>nested games</i>	18
2.1. Introducción.....	18
2.2. El estudio de la política exterior.....	21
2.3. <i>Nested games</i> y la política exterior.....	34
Capítulo III - La racionalidad oculta en la acción internacional	45
3.1. Introducción y apuntes metodológicos.....	45
3.2. La crisis de Haití y el nacimiento de la MINUSTAH.....	49
3.3. El Análisis de los Niveles de Juego.....	53
3.4. En busca de la racionalidad.....	77
3.5. Conclusiones.....	83
Capítulo IV - Sobre la interrelación.....	¡Error! Marcador no definido.5
4.1 <i>Nested games</i> y la racionalidad de la MINUSTAH.....	90
4.2 Investigaciones relacionadas.....	96
4.3 Conclusión.....	97
Bibliografía	98

Tablas

Tabla 1. Principales exportaciones e importaciones Ecuador-Haití, enero 2000-enero 2004.....	56
Tabla 2. Cantidades y valores del equipo que Ecuador aporta a MINUSTAH	70
Tabla 3. Beneficios para el Ecuador (Nivel Internacional)	79
Tabla 4. Beneficios para Actores Internos (Nivel interno).....	81

RESUMEN

El presente trabajo observa la inserción de una unidad del Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Ecuador en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH). Aplicando el marco teórico de *nested games* propuesto por George Tsebelis se analizan algunas posibilidades para comprender esta participación en una operación de paz como una acción racional. Con este trabajo se busca utilizar este marco teórico, originalmente concebido para la Ciencia Política, y trasladarlo a la arena de las Relaciones Internacionales. Se argumenta que este enfoque teórico es relevante para la comprensión de procesos de toma de decisión en política exterior al considerar dos niveles de racionalidad, el primero del estado y un segundo de sus actores internos. El análisis observa que la participación del Ecuador en MINUSTAH tiene una racional débil desde una perspectiva enfocada en la arena internacional, pero más fuerte cuando se consideran las agendas e intereses de dos actores internos del estado: Las Fuerzas Armadas del Ecuador y la Cancillería. Las motivaciones de estas dos agencias participantes en el proceso de toma de decisión son parte fundamental de la decisión de unirse a esta iniciativa internacional. A través de este estudio se busca reforzar la noción de que es necesario observar actores internos para comprender verdaderamente los procesos de política exterior, y de que existen una multiplicidad de juegos y arenas interconectadas cuya combinación desemboca en una acción internacional. No todas las arenas y participantes se encuentran necesariamente en el nivel internacional, pero tienen una influencia importante en lo que ocurre en él.

Capítulo I

Política exterior, operaciones de paz y Ecuador: relaciones desconocidas

*“Gentlemen, I love war.
 Gentlemen, I... love war.
 Gentlemen. I so love war.
 I love holocaust. I love blitzkrieg. I love
 onslaught. I love defensive. I love
 besiegement. I love breakthrough. I love
 retreat. I love mop-up. I love withdrawal.
 [...] I cherish each and every way war can
 be waged on this Earth.”*
-The Major
(Kohta Hirano: Hellsing Vol. 4)

En realidad, con la excepción de algunos personajes de ficción, será difícil encontrar a alguien que realmente le guste la guerra, o que considere placentero ser parte de un conflicto. Difícilmente habrá alguien para quien guerrear sea un fin, y no un medio que le permita llegar a algún resultado deseable. El medio de la lucha armada puede servir para la consecución de varios fines: ideológicos, económicos, políticos, religiosos, estratégicos, o incluso mera sobrevivencia. Los realistas dirían que, en cierta medida, todos estos objetivos pueden reducirse a uno solo: la obtención de algún grado de poder. Desde este punto de vista, el poder es lo que lleva a que un grupo de personas, agrupados bajo un estado, una nación o alguna suerte de estandarte, se dedique a la guerra. En palabras de Hans Morgenthau, “La lucha por el poder ocurre simplemente porque los hombres quieren cosas” (Waltz, 2002: 69).

Que la guerra sea un medio para muchos fines probablemente no dejará de ser una realidad durante mucho tiempo. Pero al mismo tiempo, ésta se ha convertido en un tema de preocupación importante para la comunidad internacional. Los estados han desarrollado múltiples iniciativas para prevenir la guerra o tratar de detener sus efectos perniciosos. Entre este tipo de iniciativas se cuentan tratados, medidas de confianza mutua y la conformación de organizaciones internacionales. De hecho, la organización internacional más grande de la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), nació como resultado de la Segunda Guerra Mundial, uno de los conflictos armados más cruentos del siglo XX, con el objetivo de evitar que conflictos similares vuelvan a ocurrir.

Entre los múltiples mecanismos empleados por esta organización para la ejecución de sus deberes sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la ONU también cuenta con la capacidad de intervenir en conflictos armados. Así aparece el fenómeno de intervenciones multilaterales en aras de los principios de la ONU. Éstas buscan restablecer el orden y la paz utilizando recursos, tanto materiales como humanos, en esfuerzos concertados en los conflictos de terceros estados. Dada la cada vez menor incidencia de la guerra interestatal, la Organización también lleva a cabo operaciones para la consecución o el mantenimiento de la paz en guerras internas. Interpretaciones más liberales de los mandatos de la ONU y el clima político después de la Guerra Fría permiten tomar estas acciones destinadas a la preservación de la paz mundial sin que el consentimiento de las partes en disputa sea siempre necesario (Malanczuk, 1997: 416).

En cierto sentido, es extraño que una organización concebida para la promoción de la paz cuente con las posibilidades de, efectivamente, hacer la guerra en ciertas circunstancias (Doyle, 2001: 529). Esto, sin embargo, es concebible como un mal necesario, y estas acciones no dejan de guardar una estrecha relación con la misión para la que la ONU fue originalmente concebida. El primer artículo de la Carta de las Naciones Unidas establece que esta organización tiene el propósito de velar por la paz y la resolución pacífica de disputas, prohíbe el uso o amenaza de fuerza para su resolución, y delinea diversos mecanismos de sanción a la agresión, según los capítulos VI y VII (Malanczuk, 1997: 385-387). Pero este organismo no se limita a las sanciones y denuncias a la violencia internacional. Al organizar y mandar operaciones de mantenimiento de la paz, toma acciones que normalmente están prohibidas, pero que le permiten cumplir con sus objetivos de una forma más directa.

La intervención de las Naciones Unidas en los conflictos internos de algunos estados es un fenómeno fascinante. Es difícil concebir que antes del surgimiento de un organismo internacional con estas características, la intervención de terceros en un conflicto interno haya podido ser ejecutada por razones humanitarias, de manera imparcial y sin intereses en el estado intervenido. En este sentido, la aparición de esta organización y de sus prácticas produce un fenómeno nuevo e interesante. Las acciones de las Naciones Unidas se presentan como una importante problemática para los estados

del mundo, y se convierten en uno de los múltiples temas a tratarse en sus agendas de política exterior.

Al igual que lo que ocurre al interior, la política exterior de cualquier país está abierta siempre a problematización y análisis. ¿Por qué esta opción y no aquella? ¿Quién se beneficia? ¿Realmente es conveniente participar? Una acción de un estado también abre grandes posibilidades de análisis. Es a través de la observación de las múltiples aristas de un tema, sus procesos y sus implicaciones, que es posible conocer más sobre el funcionamiento de un estado, su gobierno y sus mecanismos de acción. Esto también es lo que permite criticar las decisiones tomadas o las acciones emprendidas, al igual que los lineamientos, o su carencia, de la política de un país.

La política exterior no está exenta de este tipo de observaciones. Ningún gobierno escapa al análisis y a las críticas, contemporáneas o retrospectivas, y sus acciones suelen ser observadas por varios actores y analistas que pueden expresar su apoyo, preocupación o inconformidad ante lo que se hace. Aún así, existen ciertas acciones menos observadas que otras. Sea porque se les da poca importancia, porque no tienen un impacto muy grande, porque son poco controversiales, o simplemente porque no son del interés de los observadores, es posible que algunas acciones reciban menos escrutinio que otras. En cualquier país se presentan casos de este tipo.

Precisamente, una de las acciones menos examinadas del Ecuador en sus relaciones internacionales es su participación en operaciones del mantenimiento de la paz bajo el mando de la Organización de las Naciones Unidas. Aunque en un grado no muy profundo, el Ecuador se ha insertado en estas nuevas prácticas e incluso ha consagrado su participación en ellas dentro de sus principios y planes de política exterior (Yépez, 2001: 420; Ponce, 2006 [2]: 41). El país toma parte en estas acciones basado en su tradición legalista, apoyándose en el derecho internacional, dado el fundamento de estas intervenciones en la normativa de la ONU (Yépez, 2001: 149).

Sin embargo, las intervenciones no son aceptadas universalmente como acciones aceptables a pesar de su sustento normativo. Y es que la normativa no es irrefutable ni completamente clara en lo que a intervenciones se refiere. Las mismas Naciones Unidas reconocen que no tienen jurisdicción y libertad de acción sobre temas internos de los estados, pero esta cláusula se incluye sin perjuicio de la aplicación del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aquel dedicado a la seguridad colectiva. Esta

contradicción deja un espacio amplio para la interpretación. Efectivamente, muchas amenazas a la paz se consideran como un asunto interno de los estados (Malanczuk, 1997: 368-369), y en consecuencia la ONU no actúa ante todas ellas. El largo y sangriento conflicto interno colombiano, la violencia resultante por el secesionismo en Rusia y Georgia y la crisis humanitaria en Sudán, por nombrar unos ejemplos, no han generado una respuesta de intervención de la ONU similar a la de otros casos de conflictos también internos. El interés o desinterés de los miembros de la comunidad internacional, especialmente de los más poderosos, en intervenir en un estado es una posible explicación de esta inconsistencia. Para intervenir en los conflictos internacionales o internos de un estado, la ONU depende de los recursos humanos, materiales y políticos de sus miembros, poniéndolos en un cierto grado de riesgo. Al igual que los estados que la conforman, la organización persigue objetivos, y en su marco los estados miembros lo hace también. Las razones para la participación en intervenciones, al igual que las circunstancias de las mismas, pueden ser diversas, pero las partes se activan con una racionalidad.

Como señalan Carment y James, muchos esperan que las verdaderas intenciones geopolíticas de los estados, y no nobleza o altruismo, sean los motivos que realmente justifican acciones de intervención (Carment y James, 1996: 521). Según esta línea de pensamiento, la participación en intervenciones en otros países no deja de ser otra acción interesada de los estados. Es verdad que se enarbola un discurso de solidaridad y altruismo, pero se obra por un interés de seguridad, influencia o poder. Las buenas intenciones esgrimidas tienen sus ventajas a modo de excusa. El deber de prevenir tragedias, derramamientos de sangre o poner un alto a violaciones a los derechos humanos permite que la soberanía de un estado pueda ser dejada de lado, con o sin su consentimiento, y que se pueda actuar de manera más directa en su territorio y dominios.

Y es que poner en riesgo a recursos humanos y materiales de uno a favor de los demás, sin un beneficio directo, es irracional cuando tales recursos son limitados. ¿Por qué no emplear esos mismos recursos para el beneficio propio? Pero asumir que la seguridad y el poder internacional son los únicos o los principales factores que motivan la participación en intervenciones no es una explicación tan poderosa. Países pequeños y poco influyentes no van a dejar de serlo por participar en intervenciones bajo la tutela

de la ONU. Por supuesto, puede argumentarse que detrás de sus acciones están las presiones e intereses de otra parte más poderosa, pero la falta de poder, en relación con los supuestos dueños del sistema no niega la agencia o la racionalidad a los más débiles. Sus intereses menos diversificados y alcances más limitados hacen menos probable que la intervención por parte de los países más pequeños tenga mucho de *realpolitik* tras bastidores, pero no entrar perfectamente en lógicas realistas no hace que un actor sea irracional.

Cuando Kabilan Krishnasamy observa la participación de Bangladesh, un estado pequeño y empobrecido, en operaciones del mantenimiento de la paz de la ONU, concibe al país como un actor racional. Krishnasamy identifica varios beneficios que el país recoge de su participación, entre ellos incentivos económicos, beneficios y distracciones para sus fuerzas armadas, visibilidad y credibilidad internacional y mejores relaciones con otros participantes (Krishnasamy, 2003: 37-40). Bangladesh capitaliza profundamente de todos estos beneficios al maximizar su participación en este tipo de misiones y, en los 22 años desde que ha empezado a participar, ha pasado a convertirse en el segundo país que más personal aporta (Organización de las Naciones Unidas [2], 2010: 1). Indudablemente, este pequeño e inestable país se ha convertido en uno de los más importantes para las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Es cierto que su participación con recursos económicos es más limitada, pero en lo que a recursos humanos se refiere, se destaca en el orden mundial. En el tema de operaciones de paz, su activa participación convierte a Bangladesh en un gigante.

Las observaciones de Krishnasamy aclaran qué lleva a Bangladesh a contribuir con más del 10% del total de las fuerzas de la ONU destinadas a misiones de paz. Con esto el país gana una influencia importante en lo que a éstas se refiere, obtiene una mejor imagen internacional y atrae más inversiones y ayudas económicas extranjeras para promover su desarrollo (Krishnasamy, 2003: 25). Ciertamente, sus condiciones interna y externa se benefician de tomar esta acción. El país se vuelve más visible al exterior, mientras que arregla en alguna medida su magra economía. Es improbable que estas acciones, por sí solas, conviertan al Bangladesh en un líder internacional de importancia, pero sí ponen un grano de arena para contribuir a su bienestar.

Otros países pequeños no han seguido el mismo camino que el escogido por Bangladesh, y su presencia en estas operaciones es considerablemente menor. Muchos

limitan su envío de Cascos Azules a grupos considerablemente más pequeños. De hecho, casi la mitad de los países contribuyentes a estas misiones lo hacen con menos de cien personas distribuidas en la totalidad de sus operaciones (Organización de las Naciones Unidas [2] 2010: 2-4), y el Ecuador se cuenta entre ellos. A pesar de mantener un discurso de aprobación y apoyo a las iniciativas internacionales de mantenimiento de la paz, estas posturas no se han traducido en una participación activa. El país participa en pocas operaciones, y lo hace con pocas personas.

Los beneficios que países como Bangladesh obtienen por el volumen de su participación quedan fuera del alcance de estados menos activos como el Ecuador. De igual manera, el peso de las operaciones de paz en las agendas de política exterior de los estados menos activos tampoco es muy grande. Por ejemplo, en una breve revisión de la política exterior del gobierno de Lucio Gutiérrez, Javier Ponce Leiva expone una serie de críticas a las acciones y alineaciones del gobierno, sin siquiera mencionar que precisamente en este periodo el país llevó a cabo avances importantes en lo que a su participación en misiones de paz se refiere (Ponce, 2006 [1]: 170-175). Esta omisión revela que, en comparación con los otros temas internacionales observados por este autor, lo relacionado con la inserción del Ecuador en el régimen de operaciones del mantenimiento de la paz no merece la misma atención.

Aunque esta deficiencia de análisis hace más llamativa la opción de estudiar la relación entre el Ecuador y las operaciones de paz, aún quedan obstáculos adicionales por salvar. Y es que el Ecuador, al igual que otros estados, no guarda una perfecta cohesión interna. Sus instituciones o tomadores de decisión no necesariamente orientan sus capacidades al bienestar de todo el estado, sino al de sus propias agendas políticas o institucionales (Escudé, 1995: 150). Si se aplica este modelo al Ecuador, se invalida al país como el verdadero autor de su política exterior y de las acciones que toma en el sistema internacional. Éste es reemplazado por una serie de actores menores en cuyo interés se lleva a cabo acciones. Al mismo tiempo, se plantea que estas políticas y decisiones no necesariamente sirven al país y sus intereses, sino a estas entidades en su interior. La acción “del país” se convierte en una suerte de espejismo, pues quien en verdad realiza la acción es una parte de su aparataje interno. Sus instituciones, los componentes más relacionados con el tema en particular, se vuelven un mejor objeto de análisis.

En apariencia, este último planteamiento entorpece el análisis más de lo que ayuda. ¿Acaso el país no participa en las misiones de mantenimiento de la paz? ¿No es el país el signatario de los compromisos internacionales que lo vinculan a la ONU y todo lo relacionado con ella? ¿No es el país el actor en lo internacional? Un análisis desde la perspectiva del país como una sola unidad es posible y viable, pero se es más fiel a la realidad cuando se reconoce que no siempre actúa en sus políticas como un todo integrado (Putnam, 1988: 433-434). Lo que se ve desde el nivel internacional, ciertamente, es el estado. Pero esto no necesariamente significa que sea el estado quien toma una decisión, o que sea por el estado que una acción internacional se lleva a cabo.

Existen análisis dirigidos a la dimensión internacional en los que no sólo se considera al estado como un actor de importancia, sino también a sus actores internos porque son claves para la conformación de la política exterior estatal, y pueden ser vitales dentro de algunos procesos (Putnam, 1988: 430). De ahí la necesidad de investigar seriamente la influencia del comportamiento interior de los estados y sus procesos de toma de decisión para comprender la agenda y comportamiento exterior. Los “juegos” llevados a cabo dentro del estado, al igual que sus resultados, afectan el desarrollo de otros “juegos” que tienen lugar fuera de él. Ciertos comportamientos en este ámbito sólo pueden conocerse si se “[...] abandona la asunción del actor unitario y se separa al estado en muchos jugadores que toman decisiones autónomas sobre los acuerdos internacionales” (Iida, 1996: 284). Lo que resulta de la pugna entre los diversos actores involucrados es sólo una parte de una dinámica más grande. Ésta clase de interdependencia de lo interno y lo externo se puede analizar desde una perspectiva relacionada con la teoría de juegos denominada como juegos en dos niveles, (*two-level games*). Este mismo esquema permite concebir no sólo uno, sino múltiples actores racionales al interior que están relacionados con procesos de toma de decisión en relaciones internacionales.

Implícito a todo lo expuesto hasta ahora, se ha asumido que la participación en operaciones de paz, por el país o unidad de análisis que sea, pueden comprenderse desde un marco básico de elección racional. Al establecer que hay algo que ganar, sea en términos geopolíticos, económicos o institucionales, la acción de los estados o cualquier otro actor no es desinteresada. La acción es motivada por al menos una preferencia que se persigue, y cuyos beneficios se intenta maximizar o al menos alcanzar en alguna

medida. Este es un punto de vista ya aceptado, aunque no sin reservas, en los análisis de política exterior (Hill, 2003: 97).

Sin embargo, la acción racional y su aplicación no vienen dadas de antemano sin una problematización. Asumir criterios de racionalidad pero atribuirlos al actor equivocado puede llevar a que los análisis presenten fallas importantes. Esto no ocurre por deficiencias teóricas, sino por una errada perspectiva del observador. Los análisis de política exterior no están exentos de errores de este tipo. Es posible comprender ciertas acciones del estado como subóptimas, pero en realidad pueden no serlo. Esto puede deberse a evaluaciones incorrectas acerca de la gama de acciones disponibles para el actor. Por ejemplo, si un agente se inserta en una serie de juegos y negociaciones, dentro de las cuales la acción observada es sólo una iteración, sus opciones serán diferentes que si no fuera a repetir el proceso. George Tsebelis denomina a esto *nested games* (Tsebelis, 1990: 7).

Y es que la racionalidad de un estado no necesariamente es “propia”, en el sentido que el éste sea un agente perfectamente monolítico o unificado, con preferencias transitivamente estructuradas que guían su accionar. El estado puede llevar a cabo iniciativas en base a los lineamientos de los actores que lo conforman o que existen en su interior, lo que hace que su acción sea racional cuando se consideran las lógicas de negociación internas por su cuenta o en combinación con las externas. De ahí la necesidad de seleccionar un marco capaz de vincular el actor en el ámbito internacional, el estado, con sus actores internos.

Al mismo tiempo, tampoco se debe abandonar la premisa de una racionalidad existente como motivación. Pero ésta no debe ser simplemente asignada al estado sin cuestionamientos. Reconociendo que el estado engloba una multiplicidad de agendas, a veces en competencia, y que ciertas coyunturas se prestan mejor a una acción que otras, es necesario preguntarse, ¿para quién es racional esta acción? ¿Es racional la acción en su contexto? La racionalidad como concepto de análisis es descartable cuando no se encuentran respuestas a estas preguntas. Entonces es conveniente buscar alternativas a planteamientos que se basan en la acción racional.

La intención de este trabajo es presentar un marco capaz de comprender acciones de política exterior que aparentan ser irracionales para el actor más obvio, el estado, y visibilizar la racionalidad de la acción a través de una mirada a los actores

existentes en su interior y exterior. Específicamente, este marco se pondrá a prueba aplicándolo a un caso en particular donde el actor estatal parece tener poco o nada que ganar: una iteración de participación altamente limitada en una operación de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas. El objetivo del mismo no es proponer alternativas al modelo de elección racional en la toma de decisiones de política exterior. Al contrario, la propuesta defiende la existencia de una racionalidad detrás de la acción, que ésta no necesariamente es evidente para el actor “estado”, y que tiene que ser encontrada en otro nivel de análisis que influye en la acción internacional. La elección racional se defiende como una manera de comprender las acciones al exterior, a pesar de que no toda acción internacional responde a una racionalidad en ese mismo nivel.

A través de la utilización de esta teoría se podría comprobar si una visión al interior de los estados nos brinda luces adecuadas para entender de mejor manera sus procesos y decisiones de política exterior. Al mismo tiempo, se observa una arista poco estudiada de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: los procesos por los cuales un país se puede unir voluntariamente a ellas. Aparte de las propuestas ya mencionadas de Kishnasamy y de Carment y James, pocos estudios se concentran en el análisis de la racionalidad de un estado para unirse a estas misiones. Más estudios se concentran en la participación como tal, en aspectos como su mandato, desempeño y utilidad. Pero por qué un país se uniría a estas iniciativas sigue siendo algo que pocos se preguntan.

Dicha pregunta no carece de sentido. La post-Guerra Fría ha visto un aumento considerable en el número de misiones de paz lanzadas por la ONU, al igual que en la participación internacional que las pone en funcionamiento. Los países contribuyen a estas misiones con recursos materiales y personal, lo que podría vulgarmente llamarse una “cuota económica” y una “cuota de sangre”. Los países más afluentes pueden darse el lujo de financiar estas iniciativas sin comprometer recursos humanos, pero estados con menos recursos económicos sólo pueden participar poniendo su personal a disposición. Una mirada somera al ranking de la ONU de los principales países que actualmente participan en operaciones del mantenimiento de la paz revela que la mayoría de ellos son pequeños y no muy poderosos, países que difícilmente podrían ser identificados como candidatos a la hegemonía. Dada su importancia en la ejecución de

este tipo de misiones, el comportamiento de los países pequeños dentro de éste régimen merece ser considerado seriamente.

Sin embargo, cabe destacar que los países pequeños están distribuidos a lo largo del espectro de participación. Krishnasamy ya propone criterios relacionados con la participación activa en el régimen, pero también existen países cuyo impacto es menor, y no existen análisis al respecto de su participación. Los beneficios que un participante activo cosecha pueden ser bastante mayores que los de un país con un perfil considerablemente más bajo. Es posible que, incluso, algunos de estos beneficios desaparezcan por completo. ¿Con qué deja esto a los países menos activos del régimen? El caso del Ecuador y su participación en operaciones del mantenimiento de la paz es uno en el que se puede aplicar el marco teórico de Tsebelis (1990) para testear su utilidad en análisis de política exterior.

El segundo capítulo de este proyecto realiza una reflexión más profunda sobre los análisis de política exterior y la comprensión de la elección racional en más de un nivel. La primera parte busca comprender la tradición de los análisis de política exterior, especialmente aquellos relacionados con los estados más pequeños y débiles. En la segunda, se expone la propuesta de análisis de Tsebelis sobre la elección racional vinculada a acciones aparentemente irracionales. Esto se relaciona con trabajos previos de análisis en dos niveles: estatal e internacional. Con esto se busca comprender de una manera más completa la superposición de diferentes racionalidades en el plano internacional. Finalmente, el capítulo concluye planteando con mayor precisión la pregunta de investigación y las hipótesis a comprobarse, traspasando un marco teórico de la Ciencia Política al campo de las Relaciones Internacionales.

El tercer capítulo investiga más profundamente el caso seleccionado, presentando el proceso por el cual el Ecuador se une a una operación del mantenimiento de paz específica. En este capítulo se observan los costos y beneficios del país, si se considera a éste como un actor, y de las diferentes instituciones que toman parte en el proceso de adhesión del estado a esta misión. Se espera que el beneficio relativo para estos actores dentro del estado sea mayor que para el estado en su conjunto, y que la acción internacional brinde oportunidades para ellos que otras acciones dentro del estado no presentan.

Finalmente, el cuarto capítulo recoge las reflexiones desarrolladas a lo largo del estudio y presenta las respectivas conclusiones. Esto permite resaltar la relevancia de los cálculos racionales de los actores internos del estado en la toma de decisión de política exterior, defendiendo la utilidad de este tipo de análisis en casos donde las observaciones iniciales de la realidad y la evidencia empírica parecen contradecir a la teoría. No es que los estados intervienen en otros conflictos sin racionalidad, por gusto o azares del destino. Simplemente hay que analizar más allá de la superficie para comprender la acción.

Capítulo II

El análisis de política exterior, racionalidad y *nested games*.

2.1. Introducción

No siempre las acciones e iniciativas emprendidas por un estado, sea en lo internacional o en lo interno, tienen sentido inmediato o evidente. A veces el comportamiento va en contra de lo que alguna teoría o concepto de “sentido común” nos llevaría a esperar. Sin embargo, semejante comportamiento ocurre y es empíricamente observable. Hay momentos en que las acciones o decisiones de personas, grupos u otras entidades parecen perjudicarlas o, en el mejor de los casos, no reportarles un beneficio. Es verdad, a veces se cometen errores, pero esa no siempre es la explicación de lo aparentemente no racional; las personas y grupos tratan de tomar medidas para minimizar la posibilidad de cometer estos errores, e incluso entonces toman decisiones que no van en su beneficio. ¿Significa esto que los estados, o sus líderes, son irracionales?

Como un ejemplo de este problema puede citarse un caso de política exterior reciente en los Estados Unidos. Apenas un mes tras obtener el Premio Nobel de la Paz, el presidente Barack Obama confirmó el envío de más tropas estadounidenses a Afganistán, para fortalecer la lucha contra los talibanes (Schmitt, 2009). Pero posteriormente, en aparente contradicción a esta agresiva postura, y consecuentemente con el premio recibido, se fijó la fecha del inicio de su retiro para julio del 2011 “para satisfacer a su base liberal” (Mead, 2010). Por un lado, sus decisiones parecen dirigirse a avivar el conflicto, mientras que por otro, a buscarle un fin.

¿Por qué el presidente estadounidense envió más tropas a sus conflictos en el Medio Oriente, a pesar su reconocimiento como impulsor de paz y de contar con el apoyo de sectores que favorecen un retiro rápido? Una contradicción tan visible entre obra y discurso difícilmente tendría efectos positivos para el gobierno. Sin embargo, esto no necesariamente significa que el presidente esté pasando de error en error, sea incoherente o que tome una serie de decisiones irracionales. Cabe considerar el dilema de Obama. Inclinarse todo su peso a favor del fortalecimiento militar en Afganistán debilita su imagen pacífica, y algunos votantes americanos difícilmente favorecerían en el futuro a un presidente que insista en sostener las costosas e impopulares guerras de George W. Bush indefinidamente. Por otro lado, iniciar un rápido retiro de Afganistán demostraría una falta de compromiso del país con sus aliados en la lucha, significaría un

rompimiento de promesas de campaña, y alienaría a quienes sostienen que la solución militar es la mejor para Afganistán. Ambas opciones implican una postura fuerte, pero ambas tienen sus costos.

Sin embargo, su “esquizofrénica” e inconsistente elección posibilita a Obama evitar por completo el dilema al permitirle satisfacer a dos sectores fundamentalmente opuestos en sus opiniones sobre la mejor manera de enfrentar la cuestión afgana. En el corto plazo satisface a los “halcones” al brindarles la oportunidad de ejecutar sus planes y tratar de pacificar el país invadido mientras cumple con sus ofertas de un liderazgo fuerte sin huir de los problemas. En el largo plazo se abre la posibilidad de iniciar el retiro de un Afganistán que ya está pacificado o donde existe evidencia empírica que estrategias agresivas no funcionan y la retirada es la única opción. Así también satisface a las “palomas” interesadas en desvincularse del conflicto. Independientemente del resultado de las estrategias individuales, Obama multiplica las posibilidades de una retirada exitosa pues puede utilizar dos estrategias distintas para lograrla.

Si bien en el corto plazo su comportamiento parece irracional y contradictorio, en el largo plazo es consistente y tal vez beneficioso. Como este caso deja ver, detrás de la aparente irracionalidad de un estado o de un líder puede esconderse una intrincada red de actores, ideas y marcos de pensamiento que, por su naturaleza oculta, proyectan una imagen de irracionalidad. En realidad, lo que este universo interno hace es limitar las opciones de los actores o dirigirlos por sendas inesperadas. Siguiendo este camino, un actor en realidad sí puede cosechar algún beneficio, pero se requieren análisis más profundos que miradas superficiales para determinar exactamente cuál.

La política exterior de los estados no es ajena a situaciones similares. John Mearsheimer y Stephen Walt, en una mirada al caso de los Estados Unidos, observan que este país pone en riesgo su propia seguridad y agenda a favor de una defensa acérrima al estado de Israel (Mearsheimer y Walt, 2006: 1). Si la observación se concentrara en la arena internacional, tal postura de los Estados Unidos sería irracional. Después de todo, señalan que Estados Unidos estaría brindando apoyo a un estado cuyos beneficios estratégicos ya han desaparecido, que demuestra poco interés en alinearse a la política exterior estadounidense y que contribuye a fomentar el antiamericanismo en el Medio Oriente (2006: 2-6). Como se dice popularmente, con amigos como esos, ¿quién quiere enemigos?

Mearsheimer y Walt señalan que la razón de la política exterior estadounidense ante Israel no tiene fundamento en la arena internacional, donde es contraproducente, sino en la arena doméstica. Ellos responsabilizan de estas rutas de acción a un “lobby” israelí dentro de los Estados Unidos, cuya influencia redirige la política exterior estadounidense para dejar de lado sus propios intereses y concentrarse en los de Israel (2006: 14). Pero, ¿dónde deja este funcionamiento a la racionalidad de los políticos americanos? Sería imposible argumentar que, después de entrar en contacto con el lobby, un político se somete a un profundo lavado de cerebro que lo deja transformado en una especie de zombi sionista, incapaz de determinar sus objetivos por cuenta propia.

En realidad, los autores presentan al lobby como una entidad capaz de brindar beneficios en el interior del país a los políticos que apoyen su causa (2006: 16-20). Al mismo tiempo, este cuenta con la capacidad de manipular la agenda pública para que políticas pro-Israel sean percibidas como más positivas o para que propuestas competidoras reciban menos atención (2006: 20-24). Dado que para los políticos americanos recibir apoyo de grupos poderosos y perseguir agendas populares es positivo, no es de sorprenderse que terminen siguiendo la agenda del lobby. Aunque personal o ideológicamente su afinidad no concuerde con éste, los prejuicios domésticos de no cooperar con él llevan a que figuras políticas americanas apoyen una política exterior poco beneficiosa.

Tanto en el caso de Obama como en el del lobby israelí, el observar sólo una instancia de la política, en este caso al ámbito internacional, parece indicar que los actores no persiguen un interés racional o coherente. Sin embargo, una mirada a su entorno doméstico demuestra que el mismo extraño comportamiento sí obedece a la persecución de intereses, sólo que no se trata de intereses visibles en ése ámbito. La racionalidad de los agentes no siempre es visible en donde ejecutan sus acciones, sino en otras partes. Es por eso que el estudio de la política exterior no necesariamente tiene que buscar respuestas en la política misma, sino en lo que está a su alrededor y sus ramificaciones.

2.2. El estudio de la política exterior

Los intentos de llevar a cabo análisis en el campo de la política exterior tienen una larga historia en la cual se identifican varias directrices. Una exposición de ellas es realizada por Valerie Hudson (2008), quien identifica varias tendencias y sus principales exponentes. Hudson recuenta que, inicialmente, una parte de la disciplina se concentró en el estudio de los grupos que toman decisiones sobre política exterior. Entre los trabajos más importantes de esta tendencia se encuentran los estudios de Richard Snyder (1954) e Irving Janis (1982) (Hudson, 2008:17).

Su observación continúa con otros autores que, tomando en cuenta unidades de análisis similares, han preferido concentrarse en el estudio de las características y formas de pensar de líderes individuales influyentes en política exterior. En esta vertiente se encuentran los trabajos de Harold y Margaret Sprout (1956), los pioneros en el enfoque, Joseph de Rivera (1968), que integra teoría psicológica al análisis de política exterior, Margaret Hermann (1970) que se concentra en las características individuales de líderes, y Robert Jervis (1976), con su trabajo sobre la importancia de las percepciones (Hudson, 2008:20-21).

Otros autores se enfocaron en el estudio de los procesos burocráticos y organizacionales en el marco de los cuales las decisiones de política exterior son tomadas. Entre los estudios más importantes de esta tendencia se encuentran aquellos llevados a cabo por Halperin (1974) y Allison (1988). Este modelo introduce matices adicionales al estudio de política exterior no contemplados por la tendencia anterior, más concentrada en aspectos psicológicos (Hudson, 2008: 18-19). Retomando parcialmente los aspectos de psicología y combinándolos con otras características del país y sus sociedades, Karl Holsti (1970) concentra su investigación en la concepción de roles nacionales, considerándolos como influyentes en su política exterior. En una línea parecida, Joe Hagan (1993) analiza el efecto del modelo de régimen político, su fragmentación y de su nivel de oposición en su comportamiento de política exterior (Hudson, 2008:22-23).

Una tendencia distinta hace uso de un modelo comparativo de análisis, dirigido al establecimiento de generalizaciones más completas a través del uso de varios casos y modelos más cuantitativos. Entre los trabajos más importantes de esta tendencia están aquellos de Michael Brecher (1972). Hudson nota que entre los setentas y ochentas la

tendencia comparativa sufrió fuertes críticas que llevaron a una reformulación del modelo (Hudson, 2008: 24).

Todo este desarrollo tiene relevancia porque las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, por sí mismas, no son particularmente útiles para explicar instancias de política exterior. Retomando uno de los ejemplos anteriores, la decisión de Obama puede entenderse como un reflejo al exterior de las tensiones entre los puntos de vista de sus generales y de su base liberal (Mead, 2010). Esta situación no encuentra un marco adecuado en la teoría de las Relaciones Internacionales. Una instancia particular de política exterior, ciertamente, puede ser enmarcada desde la perspectiva de teorías como el Realismo, Liberalismo o Constructivismo, cada cual dando una interpretación de lo que ocurre en el caso. Pero todos estos marcos tienen limitaciones que reducen la riqueza del análisis. El problema planteado surge, precisamente, cuando las explicaciones desde estas teorías resultan débiles o incompletas.

En primera instancia se puede considerar el modelo realista como una posibilidad de obtener un marco para el análisis. El Realismo tiene dos proposiciones importantes en su base. La primera es que el egoísmo es el principal motor de la acción estatal (Wohlfort, 2008: 32). El sistema internacional es considerado un ambiente hostil a la supervivencia estatal, hobbesiano, donde la mejor manera en la que un estado puede asegurar su supervivencia es buscándola por sí mismo sin depender de los demás. He aquí la importancia dada por los realistas a la auto-ayuda de los estados. Al ser limitados los recursos disponibles para un estado particular, el mejor uso que se les puede dar es en su propio beneficio, pues no existe garantía alguna de reciprocidad si es que un estado consume sus recursos en beneficio de otro. Esto significaría que los estados más pequeños, con mayores limitaciones de recursos, deben maniobrar incluso con más cuidado. Acciones sin recompensa simplemente limitarían más sus pocas herramientas disponibles y posibles los posibles perjuicios de su desperdicio serían proporcionalmente mayores.

Esto nos lleva a la segunda consideración central del Realismo: la importancia del poder dentro de su esquema de análisis. El poder es precisamente el recurso que posibilita la acción estatal. Su distribución es inequitativa y cada estado vela por el aumento de su capacidad de competición en el sistema mundial o, al menos, la

preservación de la que tiene (Wohlfort, 2008: 32-33). El poder, entonces, pasa a ser una de las consideraciones centrales de cualquier análisis realista.

El enfoque del Realismo en el tema del poder tiene tintes prescriptivos. Asumiendo una visión realista del entorno internacional, la persecución de más poder es una acción recomendable para cualquier estado. De igual manera, la utilización de ese poder para la persecución de intereses nacionales es una tarea necesaria e importante. El Realismo propone criterios capaces de definir la racionalidad de los estados. Estos criterios pueden ser objetados, pero dentro de este marco son los que se pueden utilizar. Esta teoría es compatible con una propuesta de racionalidad estos actores internacionales, y predefine tal racionalidad al establecer comportamientos y fines deseables para los estados.

El Realismo, a lo largo del tiempo, no ha permanecido como una escuela de pensamiento monolítica, sino que ha seguido una larga tradición y avance desde sus inicios con E.H. Carr y Hans Morgenthau. Dentro del Realismo, eventualmente, Kenneth Waltz desarrolló una propuesta distinta: que el sistema internacional como tal era la variable más importante para las consideraciones de un país en el desarrollo de sus relaciones internacionales (Waltz, 1959; 232-234). Tanto su versión, denominada Neorrealismo, como el Realismo clásico, han sido objeto de críticas importantes. Éstas no necesariamente han venido de aquellos que proponen perspectivas teóricas alternas, sino de autores que se adhieren al mismo marco básico pero que sugieren modificaciones al mismo para obtener información más rica y detallada, gozando de los beneficios de un marco conceptual establecido y respetado, aunque no necesariamente universalmente aceptado.

Uno de los críticos de este acercamiento es Robert Keohane. Su propuesta no consiste en abandonar completamente el esquema neorrealista a favor de otro que pueda considerarse como superior, sino que plantea aprovechar los puntos más fuertes de la teoría y construir teorías complementarias que eliminen sus debilidades. Entre las que él menciona están la dificultad del esquema de comprender el cambio y la dificultad de establecer el poder como una variable medible. Para solucionar esta última debilidad, Keohane sugiere la consideración del contexto institucional, que esencialmente define lo que un estado puede hacer con su poder (Keohane, 1986: 191-195).

Este último punto es parte central de la visión neo institucional. Los marcos institucionales vienen a suplir, aunque sea parcialmente, la falta de información completa para los individuos en el sistema. Debido a la información que proveen y los cursos de acción que posibilitan, distintos a la gama disponible en un vacío, se contempla que las instituciones generen equilibrios inducidos estructuralmente (Shepsle, 1979: 29). Cabe destacar que la existencia de estos equilibrios no elimina la influencia del comportamiento o preferencias personales (Basabe, 2007: 189-194). Esto se debe a que normas e instituciones no hacen que la agencia deje de tener peso. Hasta asumiendo limitaciones extremas impuestas por marcos institucionales, puede argumentarse que existe la posibilidad de tomar decisiones, o incluso de romper las normas establecidas (Peters, 2005: 41-42).

El nuevo institucionalismo es compatible con la existencia de instituciones formales e informales (Searing, 1991: 1241), que varían si el marco se aplica al nivel del estado. En ciertos estados las instituciones informales pueden ser particularmente importantes (Helmke y Levitsky, 2004: 725). Dada esta consideración, es concebible que la fortaleza institucional de los estados no sólo sea diferente en cada caso, sino que influya en los comportamientos de política exterior. La tendencia del institucionalismo histórico incluye una variable adicional, que es la consideración de procesos históricos junto con las ya mencionadas instituciones. Esto también permite observar el cambio institucional en el tiempo, incluyendo el origen de las instituciones (Pierson y Skocpol, 2008: 9-21). La evolución de una institución y su capacidad de influir en los eventos en un momento determinado son variables, y observar tal variabilidad a lo largo del tiempo es una parte importante de este enfoque. Factores institucionales, tanto sistémicos como estatales, pueden tener relevancia para los análisis de política exterior. Un ejemplo de esto es la observación de Lisbeth Aggestam sobre la expansión de la Unión Europea. La autora da un peso fundamental al tratado de Roma, donde se consagra el principio de expansión de esta organización (2008: 374).

El reconocimiento de la informalidad de ciertas instituciones es particularmente clave en el caso de vacíos normativos o, simplemente, cuando los procedimientos establecidos no se siguen. Esto es lo que se denomina instituciones informales sustitutivas (Helmke y Levitsky, 2004: 729). Entonces, comportamientos o reglas informales se vuelven particularmente relevantes. Dado que en estos casos la normativa

es inútil para comprender la práctica, la observación de cómo ocurren los procesos es capaz de brindar mejores respuestas sobre la toma de decisiones. Pugnas de poder, negociaciones al interior de los estados o viejas costumbres son, entonces, los mecanismos que producen una decisión. La voluntad de los actores y su adaptación a las reglas informales son vitales y dignas de atención en los procesos políticos. Esto implica que el estado no necesariamente funciona como una máquina cuyas partes cumplen papeles perfectamente definidos.

La existencia de instituciones al interior del estado y la potencial variabilidad en cuanto a cohesión y coordinación de este último llevan a Carlos Escudé (1995) a criticar el trato a los estados como actores perfectamente unitarios, es decir, sin considerar la importancia de sus divisiones internas en el diseño y ejecución de políticas. Estos no son estructuras monolíticas y enteramente cohesivas, y asumir que lo son deja de lado la posibilidad de que la política exterior no esté diseñada con miras a favorecer al estado como tal sino solamente a una parte de él (Escudé, 1995: 150). Por lo tanto, pensar en una única y sólida racionalidad estatal es una falacia. Valerie Hudson concuerda con que no se debe considerar a los estados como agentes, sean racionales o no, puesto que “los estados” en realidad son abstracciones que carecen de agencia. (Hudson, 2007: 6, citado en Carlsnaes, 2008: 89). Esta visión abre las puertas a la consideración de los aparatos al interior de los estados, específicamente en aquellos pequeños o débiles, como una parte clave de sus decisiones en el área internacional. Según esta línea teórica, las instancias de participación prolongada hacia el exterior no tienen que ser tomadas en cuenta en un vacío de contexto hacia el interior del estado, pues los incentivos no están sólo en el exterior.

Este punto de vista guarda concordancia con el desarrollo del constructivismo como teoría. El constructivismo se aleja de la separación tradicional entre agencia y estructura, interesándose más bien en relaciones sociales complejas. Las relaciones internacionales y las acciones de los estados en este ambiente son una extensión de las relaciones sociales a menor escala. En términos de agencia y estructura, el constructivismo concibe a ambas como fluidas, cuya interacción las modifica y transforma a lo largo del tiempo. (Kubalkova, 2001: 22-23) Desde esta perspectiva, argumentos que sólo consideren una de las dos partes son sólo parciales. El problema del constructivismo es su carencia de un cuerpo más o menos unificado de manera

parecida al realismo o liberalismo. Aparte del postulado general ya mencionado, hay pocos puntos de cohesión para los constructivistas.

El análisis de política exterior básicamente reconoce la existencia y efectos tanto de la estructura internacional y del comportamiento interno de los estados. En este sentido, se puede decir que análisis de política exterior de este tipo son inherentemente pseudo-constructivistas. Esto, sin embargo, no significa que se abandonen postulados o conceptos útiles para el análisis que hayan surgido de teorías institucionalistas o realistas, por ejemplo. Estos siguen siendo útiles, aunque no en un sentido estrictamente igual a aquel en el que fueron concebidos. Si bien esto abre interesantes posibilidades para la aplicación del constructivismo en el análisis de la política exterior, la aplicación del constructivismo como tal al campo aún es incipiente. Una de las maneras en las que el constructivismo puede aprovechar teorías preexistentes es valiéndose de las fortalezas de la teoría de juegos (Kubalkova, 2001: 29). La generación de estudios y argumentos constructivistas puede ocurrir incluso sin el uso de una teoría explícitamente constructivista; Vendulka Kubalcova nota que teorías como el liberalismo se vuelven progresivamente constructivistas (2001, 32). Mientras las teorías constructivistas se consolidan, sin embargo, teorías alternativas pero compatibles no dejan de ser llamativas para el análisis de política exterior.

La tradición del análisis de política exterior sirve para entender con mayor claridad la existencia de varios tipos de factores que afectan tales políticas de un estado, tanto internos como externos. La clasificación más común de estos factores se da de acuerdo a una serie de “niveles de análisis”, propuestos por los trabajos de de Kenneth Waltz (1959) y J. David Singer (1961). Waltz propone que el estudio de la política exterior de los estados sea considerado en tres “imágenes” (Waltz, 1959: 12). La primera se refiere al individuo, quien toma decisiones de acuerdo a su idiosincrasia personal y el cargo que ocupa; la segunda al estado, la entidad política, económica y social y su aparataje burocrático; y la tercera al sistema internacional en su conjunto. A pesar de señalar la importante y fuerte vinculación entre los tres niveles, Waltz establece una notable preponderancia del nivel sistémico por encima de los otros dos (1959: 233). Si bien Waltz argumenta que un análisis del comportamiento estatal de acuerdo a sus imágenes o niveles de análisis debe ser llevado a cabo de tal manera que los tres sean considerados en interrelación, enfatiza la importancia del nivel internacional por encima

del individual y estatal, argumentando que tanto individuos como estados llevan a cabo sus acciones propias y su toma de decisiones en un contexto mundial anárquico que influye en las decisiones (Waltz, 1959: 232-234). Singer limita su propuesta a dos niveles, el sistémico o internacional y el estado (1961: 80-82), y en realidad no propone la preponderancia de ninguno de los dos. Estas divisiones sobre los factores que influyen en las políticas exteriores de los países constituyen una herramienta para el análisis, pues ayudan a dividir y delimitar los objetos de estudio.

De manera similar, algunos autores prefieren reivindicar la importancia de factores estatales en decisiones internacionales. La necesidad de comprender mejor esta pieza del rompecabezas ha impulsado a varios analistas a llevar a cabo trabajos en el área. Christopher Hill contempla que el interior del estado es una “fuente” de política exterior por sí misma e involucra a una variedad de actores y limitaciones en procesos de política exterior. Hill propone que la política exterior de un país puede ser analizada como el resultado de procesos a su interior, donde influyen contextos políticos, económicos e incluso factores históricos o coyunturales (2003: 219-249). Adicionalmente, Hill considera que la noción de racionalidad para el análisis de política exterior sí tiene valor, rescatando la utilidad de la consideración del concepto de *bounded rationality* (2003: 103), la existencia de objetivos cambiantes de la racionalidad (2003: 123), y argumenta contra interpretaciones estrechas o prescriptivas (2003: 126). Sus consideraciones vienen de consideraciones previas sobre la teoría de la elección racional, ya elaboradas por autores como Jon Elster (1983).

Un estudio clásico que también sale del paradigma del nivel sistémico es el análisis de Graham Allison sobre la crisis de los misiles de Cuba. Allison nota que los análisis de política exterior, en muchos casos, son llevados a cabo de una manera atórica. En respuesta a esta situación, propone sus modelos de análisis. El primero de ellos es un modelo de actor racional que se plantea en los términos de opciones y recompensas para un estado, asumiendo a éste último como un actor racional y monolítico. El segundo observa los procesos de la organización estatal, en base a los cuales se determina la información disponible al estado y posibles cursos de acción en base a ella. Finalmente, el tercero sugiere que las decisiones son tomadas en base a negociaciones políticas al interior de un gobierno por agentes particulares (Allison, 2008: 222-225). Aún así, la propuesta de Allison no llega a ocupar plenamente el

espacio de una verdadera teoría sobre política exterior, sino a la propuesta de tres marcos de análisis para ella, con diferentes pesos para cada actor.

Agregar dichos matices a las consideraciones de política exterior no ha hecho una mayor contribución teórica sobre el comportamiento de política exterior de los países; sólo provee una serie de marcos para poder comprender comportamientos en casos particulares. En efecto, permite analizar los comportamientos, pero no ha permitido el establecimiento de generalizaciones causales o normativas como la teoría Realista, por ejemplo, podría hacerlo. Esto significó aún más teorización al respecto en pos de dicha generalización, aunque ésta sólo sea posible a menor escala. Esta vez se incluyeron otras variables, como circunscripciones geográficas o limitaciones relativas al tamaño de un país. En este campo entran los estudios de Jeanne Hey a partir de 1997, inicialmente centrados en América Latina y observando la debilidad de algunos de estos estados. Según Hey, en la escala mundial un estado puede considerarse como “pequeño” a partir de criterios de geografía, población o influencia (2003: 2).

Con algunas variaciones, la autora se apega al modelo propuesto por Waltz para el estudio de la política exterior de los países que analiza (1997: 631). Si bien se basa en este modelo, Hey lo matiza resaltando que el papel de la dependencia es altamente importante en la determinación de la política exterior latinoamericana (Hey, 1997: 650). Dicha característica es extrapolable a todo estado relativamente subdesarrollado que necesite de fuertes vínculos con el extranjero para su funcionamiento y continuo desarrollo. Como parte de su análisis, Hey presenta una lista de diez comportamientos típicamente observados por analistas para caracterizar la política exterior de estos estados. Entre otras cosas, varios académicos esperan que los estados “pequeños” tengan un “bajo nivel de participación en asuntos mundiales” y que “limiten su comportamiento a su área geográfica inmediata” (Hey, 2003: 5). Hey argumenta que enmarcar el comportamiento de política exterior en tal lista de comportamientos típicamente observados no lleva a conclusiones con algún valor (Hey, 2003: 6). La autora nota estas contradicciones empíricamente al observar la influencia internacional de Luxemburgo, también definido como estado pequeño, y al analizar su comportamiento en política exterior (Hey, 2002: 211). En conclusión, el comportamiento de los estados pequeños requiere más atención y mejor teorización.

Simplemente intentar enmarcar el comportamiento del estado en una plantilla tan vaga tampoco llega a solucionar el problema sobre la falta de una auténtica teoría de política exterior. Basada en las “preteorías” de Rosenau, que enfatizan idiosincrasia, función, forma de gobierno, sociedad, y el sistema internacional como factores determinantes de la política exterior de un estado (Rosenau, 1994: 207), Hey intenta solventar, de alguna manera, esta carencia en las conclusiones de *Small States in World Politics*. Sin embargo, no va mucho más allá de mencionar la importancia del nivel sistémico para los estados pequeños y de resaltar el nivel de desarrollo como una variable a considerar en cuanto a los objetivos de política exterior y a la influencia de líderes individuales. (Hey, 2003: 193-194). Aún así, este esfuerzo es insuficiente.

Inmediatamente, esto parece caer en franca contradicción con la propuesta de analizar a los actores dentro de los estados para tener respuestas sobre por qué, con qué objetivos y a favor de quién son tomadas las decisiones. Tal contradicción es más aparente que real. Hey sugiere que el nivel estatal de análisis sí es menos importante en muchos casos, pero es clave para abrir o cerrar efectivamente algunas opciones de política exterior (Hey, 2003: 191). Así se eliminan, por ejemplo, posibilidades de acción de los líderes y escenarios realizables en lo internacional, pero inaceptables en lo interno. Aún así, la propuesta de analizar lo ocurrido al interior del estado se ve reivindicada cuando el postulado de Hey sobre la importancia del nivel de desarrollo y la estabilidad del régimen es insuficiente para muchos análisis. Estos no siempre son motivadores de la política exterior, incluso dentro del universo de estados pequeños.

El tamaño de un estado como factor explicativo para sus decisiones de política exterior tiene limitaciones importantes. La pequeñez no necesariamente implica cohesión o simplicidad de los actores, instituciones o agencias; ni necesariamente significa un número pequeño de ellos. Que un estado sea grande tampoco significa lo contrario. Por pequeño que sea un estado, éste nunca llega a ser un actor monolítico; de ahí la conclusión de Hey sobre la relevancia del nivel doméstico en análisis de política exterior. Como ya se ha mencionado, dentro de cualquier estado existe un cierto grado de fragmentación, lo que resalta el valor y la necesidad de llevar a cabo análisis que consideren las múltiples instancias o niveles a través de los cuales los insumos pasan para producir los resultados finales: la política exterior del país.

La propuesta de un análisis en diferentes niveles de toma de decisión, evidentemente, no es una iniciativa particularmente nueva. Como ya se dijo, las consideraciones de factores internos vienen ya desde las propuestas iniciales de Rosenau de pre-teorización sobre política exterior (Rosenau, 1994: 207). La consideración de diferentes niveles de juego y negociación, la identificación de los jugadores en cada nivel y la determinación de sus objetivos viene a responder dos preguntas viejas de política exterior: “¿Qué tipo de actores toman decisiones de política exterior? ¿Cuál es el efecto que tienen estas unidades de decisión en la política exterior resultante?” (Hermann, 2001: 47). Las unidades de decisión son una parte intermedia del proceso de toma de decisión. Éstas reciben insumos y producen resultados en términos de política exterior, y la unidad individual varía dependiendo de cada problema particular (Hermann 2001: 52-57).

Las condiciones que Hermann observa como favorables para una unidad específica de decisión son estructurales. Su modelo tiene un alto poder explicativo para determinar, desde la estructura, qué clase de actores tienen mayores posibilidades de influir en la construcción de la política exterior de un país. El modelo se encuentra con limitaciones al momento de considerar la agenda en sí. Esta deja en manos de los actores predominantes en cada caso, su capacidad individual de negociación y su nivel de compromiso con el sistema. Hermann no se aventura más allá de cuestiones estructurales (2001: 68-75). Su aporte es valioso, pero aún así deja importantes vacíos cuando se quiere considerar la agencia de los diferentes actores del proceso.

La existencia de una estructura con un poder explicativo limitado implica la existencia de agentes capaces de impulsar agendas, proyectos y de perseguir objetivos dentro de tal marco. Tal vez ciertos actores tengan más influencia que otros, pero la influencia de los menos importantes aún así puede afectar a la política resultante de acuerdo a sus objetivos, agendas y proyectos. Los actores y su funcionamiento importan.

Entonces, se vuelve necesario poder comprender a múltiples actores, limitados por estructuras, y que pueden actuar o influir en diferentes momentos de la formulación o ejecución de la política. Estudios sobre estos actores y sus relaciones mutuas se han llevado a cabo con anterioridad en estudios internacionales. Un estudio clave en este sentido es aquel realizado por Robert Putnam (1988), donde considera a las

negociaciones diplomáticas, un elemento clave de política exterior, como un proceso que vincula dos niveles de negociación: una arena interna del estado y otra internacional. Lo relevante del estudio de Putnam es que determina que actores poderosos dentro del estado, con importantes motivaciones domésticas, son claves para hacer posibles acuerdos a nivel internacional que probablemente no ocurrirían sin su injerencia. La aceptabilidad política de ciertos acuerdos, más que depender de la negociación internacional, dependería de actores domésticos que convierten a las medidas o acciones acordadas en algo aceptable para sus estados. (Putnam, 1988: 427-428).

Estos procesos de interrelación de los asuntos internacionales e interiores de un estado ocurren en diversos espacios y alrededor de una multiplicidad de temas. En un trabajo conjunto, Peter Evans, Harold Jacobson y el mismo Putnam (1993) recogen varios casos donde autores observan negociaciones en dos niveles, incluyendo estudios sobre las negociaciones de Camp David, sobre Alemania en la Guerra Fría, y negociaciones económicas. Los autores recogen una serie de estudios donde se puede observar la influencia de la política doméstica en la política exterior. No sólo se trata de la observación de negociaciones a nivel internacional, sino doméstico, y cómo todas están vinculadas.

En éstos y otros estudios, el uso del modelo y la observación multinivel han permitido hacer análisis sobre la importancia de la política interna sobre la política exterior. En esta línea, Akis Kalaitzidis y David Felsen han observado los resultados de procesos al interior de Grecia en su política exterior, atribuyéndoles una gran importancia incluso tras la adhesión del país a la Unión Europea, una estructura externa. Los autores utilizan la terminología de “determinantes domésticos”, igual que Hill, y argumentan que tienen un gran valor para entender el diseño de la política exterior griega (Kalaitzidis y Felsen, 2007:219)

La consideración de múltiples niveles de juego como una posibilidad de análisis se ha estudiado también por Carment y James (1996), quienes ofrecen una caracterización de los juegos de dos niveles en el caso de intervenciones internacionales en conflictos étnicos. El argumento de los autores es que factores domésticos son esenciales para comprender la intervención de terceros países en este tipo de conflictos, sea por posibilidades de ganancia o por alguna clase de alianza con un grupo étnico del

país a ser intervenido. Tanto presiones internas como una amenaza tangible a la seguridad del estado interventor se convierten en consideraciones para la toma de una decisión al respecto (Carment y James, 1996: 522). De su análisis extraen cuatro consideraciones aplicables a potenciales intervenciones en esta clase de conflictos, sentando un precedente en cuanto al análisis de estas decisiones y el papel de diferentes actores en estos procesos. Lo útil es la consideración dada a los diferentes niveles de juego y al reconocimiento de la influencia de los aparatos estatales más allá de los tomadores de decisión en procesos de política exterior.

La caracterización que ellos hacen es de un juego en varios niveles y con diferentes actores, donde el Jefe de Estado, actor participante en ambos, se ve obligado a coordinar los dos diferentes niveles de una sola negociación. Ambos niveles se limitan mutuamente en cuanto a las opciones que dejan disponibles a este actor particular. Acciones que son inaceptables en un nivel, por positivas que sean para otro, quedan entonces descartadas. Esto abre la posibilidad de entender procesos y decisiones que, superficialmente, pueden parecer confusos o contradictorios. Y es que esta perspectiva de análisis permite observar cómo actores internos se valen de procesos internacionales para cosechar beneficios que normalmente se esperarían en las esferas de política interior. La coherencia realmente se observa una vez que se consideran las dos negociaciones y los límites mutuamente impuestos por cada uno de los niveles en los que se lleva a cabo (Carment & James, 1996: 526-527; Evans et al., 1993: 397).

Otra consideración importante sobre la importancia de situaciones de política interna es la capacidad de ciertos actores, especialmente legislaturas, de ejercer un veto efectivo sobre los procesos de política exterior llevados a cabo por otras instituciones del estado. Un estudio de Keisuke Iida (1996) contempla la importancia de actores internos en política exterior gracias a su capacidad de truncar o posibilitar las iniciativas llevadas a cabo por otros actores. Si bien Iida se enfoca en casos donde la cooperación internacional se bloquea por oposición interna, también indica que las negociaciones internacionales tienen mayor éxito cuando se subordinan a preferencias de los actores internos, y mientras menor sea la incertidumbre en esta arena, hay menores posibilidades que las acciones internacionales sucumban bajo presiones desde el interior (Iida, 1996: 283-284).

De manera similar, existe también un estudio sobre la vinculación de arenas estatales e internacionales en el caso de Corea del Sur y su posicionamiento frente a dos actores internacionales importantes: los Estados Unidos, su principal aliado, y a una Corea del Norte hostil. El trabajo de los autores Jung-Yeop Woo y Timothy Romanovich se enfoca en explicar la negativa del entonces presidente surcoreano Roh de adoptar una línea dura como la americana ante Corea del Norte. Tal renuencia amenaza la posibilidad de presentar un frente unido junto a los Estados Unidos en sus negociaciones con dicho país. Una vez más, los autores miran la situación política interior para comprender la situación. Ellos concluyen que Roh se niega a adoptar la línea estadounidense debido a la oposición doméstica a tal posición. Los autores recurren a cifras electorales y encuestas para demostrar que, de hecho, tal oposición fue precisamente la que llevó a Roh al poder y posiblemente lo mantenga en él. Parecer débil ante Corea del Norte es el precio a pagar por la estabilidad política del país. (Woo y Romanovich, 2007).

En todos estos casos se viola una importante condición de las prescripciones realistas: el mantener separado lo internacional de lo estatal. Sin embargo, estos estudios de caso no sólo demuestran que la violación de este principio ocurre en la realidad, sino que su ocurrencia tiene una importante razón de ser. Ambas esferas tienen repercusiones entre sí, y tomar acciones posiblemente acertadas en el plano internacional tiene la posibilidad de resultar desastroso al interior del estado. Los tomadores de decisión actúan maniobrando entre estas dos aguas.

De ahí por qué si, se limita el análisis a la acción a nivel internacional, ésta puede parecer a primera vista un esfuerzo inútil o hasta contraproducente, sin necesariamente serlo. Evidentemente es dañino para Corea del Sur, en el contexto internacional, separarse de la tendencia de sus aliados más poderosos, pero no lo es si así se consigue impulsar más agendas. Una divergencia así es lo que estudian Woo y Romanovich. Para algunos puede parecer irracional que un estado esté dispuesto a arriesgar a sus soldados y gastar recursos al intervenir en un conflicto étnico en un país vecino, pero no lo es si así se alivian tensiones internas potencialmente volátiles. Esto es lo que analizan Carment y James. Ambas acciones resultan ser la consecuencia de procesos al interior del mismo estado, ante los cuales resultan ser la mejor alternativa posible. Pero para poder observar el sentido de la acción es necesario cambiar el punto

de vista que se tiene, y considerar que tal vez las causas de cosas extrañas que ocurren a nivel internacional yacen al interior de los mismos estados.

2.3. *Nested games* y la política exterior

La consideración de acciones aparentemente subóptimas desde una visión institucional analítica es el tema de estudio de George Tsebelis, denominando a tales procesos *nested games* (Tsebelis, 1990: 7). El estudio de Tsebelis tiene como base el presupuesto que los actores políticos, tanto individuales como institucionales, son racionales y persiguen objetivos propios con miras a su maximización (Tsebelis, 1990: 6). Es en base a una consideración similar que se puede encajar una diversidad de otros análisis. Una posibilidad es la utilización de los modelos II y III propuestos por Graham Allison. Otra es el análisis de juegos en dos niveles de Robert Putnam, que se vincula con los planteamientos de Christopher Hill sobre la multiplicidad de actores con variables grados de influencia, naturaleza y tipos de actividad que intervienen en la política exterior de un estado (Hill, 2003: 223).

La fortaleza del proyecto analítico de Tsebelis y los análisis a dos niveles consiste en señalar que la racionalidad de los actores no siempre es inmediatamente observable desde el punto de vista de una sola decisión en una arena, aunque esta sea la más visible desde la observación casual. Él propone la existencia de una multiplicidad de juegos entre varios actores, tal vez invisibles desde la perspectiva de la decisión observada, que van dando forma, limitando e impulsando alguna decisión final. El grado en que tal decisión se puede considerar óptima es observable solamente tras un análisis de todo el universo de juegos, negociaciones e interacciones (Tsebelis, 1990: 7). Que la racionalidad esté oculta, al menos a primera vista, no necesariamente significa que no exista. Luego, el acercamiento de *nested games* permite el uso de las herramientas de la teoría de juegos para entender una decisión aparentemente irracional de un estado al llevar a cabo una acción que no parece reportarle beneficio alguno.

Realizar este tipo de análisis requiere que el observador altere en algún grado su percepción de los hechos que analiza. Una posibilidad de lograr esto es considerar otros juegos con capacidad de influir en los resultados de aquel que se observa. En cuanto a esta primera posibilidad, el planteamiento sería que el único juego inicialmente observado es en realidad la instancia o iteración “final” de una serie de juegos más

larga. Este proceso hace que algunos resultados aparentemente óptimos para el último juego no sean alcanzables. El resultado final, entonces, depende mucho de la cadena de juegos e interacciones insertas dentro del proceso de toma de decisión, y es perfectamente consecuente con lógicas y objetivos racionales desde el interior. Esta perspectiva es compatible con la teoría clásica de la elección racional. Es posible que, para un país, una decisión no sea precisamente la más óptima en cuanto al avance de sus intereses nacionales, pero que sí lo sea para uno o más actores en su interior. Para ellos un resultado óptimo sí sería alcanzable. Cabe recordar que tal posibilidad sí puede ocurrir de acuerdo a la conceptualización ya mencionada que Escudé hace de los estados débiles. Aunque el conjunto del aparato estatal no se beneficie, la decisión es racional para unos actores que cosechan un beneficio de la decisión finalmente tomada.

Esta posibilidad también es compatible con el tercer modelo de Graham Allison. Según este autor, su propuesta se basa en el supuesto que tanto individuos como instituciones dentro de un estado tienen intereses propios y no necesariamente mutuamente compatibles. Al momento de tomar decisiones esto resulta en la formulación de recomendaciones y preferencias de política que pueden ser contradictorias o incompatibles entre sí (Allison, 2008: 225). Entre las virtudes de este tipo de análisis está la posibilidad de identificar los actores importantes de los diferentes procesos de toma de decisión, señalar sus prioridades, identificar elementos de análisis y toma de decisión, y la manera en que sus diferentes agendas compiten entre sí. Ciertamente es posible plantear tal competencia de acuerdo a modelos que recurren a la teoría de juegos, utilizados por Tsebelis.

Una segunda posibilidad abierta por el proyecto de Tsebelis es que la instancia de política exterior observada sea, en realidad, una iteración intermedia de un juego más grande. En este caso se puede conceptualizar una decisión aparentemente subóptima como una iteración de un juego a mayor escala, donde se espera que influya en la obtención de resultados deseables a más largo plazo, aunque estos se sacrifiquen en el corto (Tsebelis, 1990: 161). La deseabilidad de los resultados, cabe recalcar, no necesariamente será de todo el universo de actores o del estado que los engloba, sino que también puede prestarse, una vez más, a los intereses y objetivos egoístas de tan sólo uno de los actores relacionados en el tema. En este caso, la decisión no debe considerarse en términos inmediatos, sino estratégicos, y no necesariamente como una

decisión realmente “final”. Habría que considerar el universo dentro del cual la decisión es sólo una fase más de un juego con varias iteraciones y cuáles son los beneficios que la participación en tal juego persigue. Los presupuestos de racionalidad, aunque en un marco más amplio, se mantienen constantes. Una posibilidad señalada por Tsebelis en casos como estos, por ejemplo, es la creación de una reputación. El establecimiento de una reputación puede tener costos y no beneficios en instancias puntuales y a corto plazo, pero eventualmente puede ser una herramienta útil para la persecución o consecución de los mismos u otros objetivos valiosos (Tsebelis, 1990: 156). Si una buena reputación es un objetivo deseable, su persecución es racional. Existen diversos estudios que señalan la importancia de una buena reputación, tanto en la actividad económica como en la vida diaria (Dellarocas, 2005: 2)

Una tercera opción donde la teoría propuesta por Tsebelis es aplicable es cuando un actor cambia las reglas del juego al que está sujeto, pero su acción parece irracional porque el observador no está al corriente que los criterios de racionalidad o las reglas a las que está sujeto han cambiado. Esto permite que una elección aparentemente subóptima, según las viejas reglas, sea ahora la nueva elección verdaderamente óptima. Tsebelis nota que este caso tiene una mayor importancia para consideraciones de cambio institucional. En estos casos, al menos un actor deja de ser un receptor pasivo de reglas y limitaciones, ejecuta acciones capaces de alterarlas junto a la matriz de beneficios a recibir de sus acciones, y obtiene beneficios inicialmente inesperados de su estrategia (Tsebelis, 1990: 8-9). La percepción de irracionalidad viene de no asimilar el cambio en la estructura.

Los casos analizados por Tsebelis tienen más que ver con política al interior de los países estudiados que con su política exterior; sus estudios mencionan elecciones parlamentarias en Finlandia e Inglaterra, interacciones masa-élite en sistemas políticos y la conformación de coaliciones electorales en Francia. Sin embargo, esto no significa que la teoría sólo sea aplicable a temas internos. Tsebelis nota que, mientras los presupuestos de la teoría como la racionalidad permanezcan respetados, ésta puede tener varias aplicaciones en contextos distintos a los pocos estudios que él lleva a cabo (Tsebelis, 1990: 248). Entendiendo a los diferentes niveles, internacional y estatal, como las arenas de toma de decisión que se influyen mutuamente, un análisis de este

tipo es posible. De hecho, es el marco en el que se basan los ya mencionados estudios de Carment y James y de Woo y Romanovich.

El trabajo de Tsebelis no requiere de mayores innovaciones para poder utilizarse en un trasfondo internacional. La acción de un estado en la arena internacional es comparable a la de un representante político en una legislatura. No sólo tiene este agente una serie de intereses y preferencias propias, sino una serie de principios guía, un grupo más grande de personas a quienes sus acciones afectan, y alianzas que respetar. Aún así, tal vez sus decisiones finales en su arena política no se deban sólo a todo ello, sino a procesos llevados a cabo dentro de su partido. Estos procesos encuentran paralelos en los sistemas de toma de decisión de los estados. Ellos también utilizan estrategias para conseguir las metas que desean. Este agente visible puede tomar acciones aparentemente contraproducentes, pero que desde otra perspectiva lo benefician a él, a alguna de sus partes, o a algunos de sus representados. Las escalas en cada caso pueden ser diferentes, pero los procesos y las herramientas para su análisis son las mismas.

Este marco teórico de elección racional y juegos en diferentes niveles permite, entonces, comprender la racionalidad de las decisiones tomadas por un estado. Esto no necesariamente asume la racionalidad del estado como un todo, pero sí como el resultado de procesos a su interior que obedecen a dicha lógica. Los procesos de negociación, cálculos estratégicos y juegos al interior del aparataje estatal determinan quién es, finalmente, el grupo o unidad ganadora, y las razones a través de las que esto se logra. Los resultados se obtienen, entonces, no de generalizaciones como las ya criticadas por Hey, o condiciones en base a las cuales cabe esperar un cierto resultado, como señala Hermann. El objetivo es comprender cuál racionalidad prima en esta decisión, de quién es, y por qué salió victoriosa en este caso particular. Por tanto, aplicar la propuesta teórica de Tsebelis al campo de la política exterior de los estados brinda grandes posibilidades para un mejor entendimiento del comportamiento estatal cuando éste aparenta ser irracional o no se conforma con las lógicas establecidas por alguna de las grandes teorías.

Al igual que otros desarrollos teóricos, el modelo de Tsebelis se basa en conceptos y teorías preexistentes, cuya combinación forma su propuesta. Entre ellos figura la base de la racionalidad en la política, concepto problematizado y cuestionado

múltiples veces en cuanto a su contenido y utilidad, sobre lo que se incluye en él, si ésta es auténticamente relevante para la formulación de políticas, incluyendo la política exterior, y para su análisis (Elster, 1983: 1; Hill, 2003: 97). En estudios limitados a política exterior ya se ha determinado que los modelos clásicos de la elección racional, que asumen que actores racionales con preferencias transitivas, información perfecta y completa, y que persiguen objetivos óptimos, resultan inadecuados para llevar a cabo análisis de política exterior (Allison, 1988: 345-346; Gross, 2008: 103).

El abandono del modelo clásico y sus presupuestos, sin embargo, no significa el abandono del uso de la racionalidad como concepto teórico útil para el análisis. Lo que sí ha significado son cambios, ajustes y precisiones al modelo para adaptarlo mejor a la realidad. Por ejemplo, el asumir que los tomadores de decisiones cuentan con información completa antes de llevar a cabo cierta acción no refleja la realidad tan bien como debería. Esto ha llevado al desarrollo de conceptos de racionalidad limitada, *bounded rationality*. En algunos casos, el límite es impuesto porque el universo completo de información no está disponible o no puede ser procesado, lo que limita las posibilidades de acción. Otros límites posibles pueden ser el mismo proceso de toma de decisión, los posibles resultados de una acción para un individuo o la colectividad, o la inclusión de costos de oportunidad coyunturales (Hill, 2003: 102; March, 1978: 591-592).

El imponer limitaciones a la racionalidad resulta en un concepto más útil para el análisis. Esta, aunque matizada por las constricciones de una estructura limitada o por una agencia imperfectamente aprovechada, sigue siendo parte de los criterios conductores de la política exterior. Las decisiones no son el resultado exclusivo de una maquinaria institucional acéfala o de opciones escogidas al azar, sino de agentes que reconocen un cierto grado de responsabilidad y sentido del deber frente a terceros en sus acciones. La subordinación a principios, instituciones o presiones externas de otro tipo puede evitar la maximización de las preferencias, pero no impide satisfacerlas en una medida menor y llegar a un equilibrio paretiano. La eliminación de ciertas opciones por cualquier limitación no impide actuar de manera racional al considerar las restantes (Hill: 2003, 103, 125-126). El observar estos fenómenos a través del uso de la teoría de elección racional permite dirigirse también a las limitaciones institucionales sobre los actores (Tsebelis, 1990: 40).

La naturaleza de las restricciones a la racionalidad de un actor no tiene que ser necesariamente estática. Potenciales opciones de acción no desaparecen exclusivamente por una pieza clave de información faltante, por la amenaza de una sanción o por una ideología que mantener. Los procesos de toma de decisión política son más complicados que eso. En ellos interviene una gran variedad de actores, y su interacción abre o cierra puertas a la racionalidad de los otros. Este fenómeno es lo que Elster considera cuando analiza los efectos de la colectividad y del estado en la racionalidad individual, y cuando establece que el proceso político tiene más que ver con la transformación de las preferencias individuales que con su agregación (1983: 33-35).

Sea agregación o transformación, el resultado final viene dado por la interacción de varios actores racionales con preferencias individuales, las cuales no necesariamente son inmediatamente compatibles. Tal interacción y la necesidad de tomar ciertos cursos de acción en la política de un país llevan a que los actores interesados en los resultados de una política se vean inmersos en procesos de negociación. En estos la maximización de preferencias puede ser bloqueada por la interferencia de otros, pero incluso una satisfacción parcial puede ser un objetivo alcanzable. Entonces, la negociación o participación en los procesos se vuelve deseable porque permite alcanzar algún beneficio. Quedar excluido puede significar no recibir nada o salir perjudicado. Cabe recordar que no necesariamente existe una jerarquía clara entre todos los actores dentro de un estado. Es posible que en algunos casos un actor pueda monopolizar el proceso y finalmente decidir la situación a su favor, pero también habrá una multiplicidad de casos en que esta situación no ocurra. Es para ésta última que el modelo es particularmente útil.

Una herramienta frecuentemente utilizada para entender y modelar las estrategias perseguidas por diferentes actores en interrelación es la teoría de juegos. Esto consiste en el uso de “juegos” que representan versiones simplificadas de las diferentes arenas de negociación y la interacción de los diferentes actores en ellas. El mismo nombre de *nested games* viene, precisamente, del uso de estos modelos por parte de Tsebelis. Su propuesta no se trata solamente de comprender y analizar la posible vinculación de varios juegos entre varios actores en un universo más grande, que es algo previamente estudiado dentro de la teoría de juegos (Tsebelis, 1990: 55). Su enfoque se dirige a ver cómo las posibilidades de acción en un juego con ciertos actores en un nivel

dado, como el internacional, se ven reducidas, limitadas o fijadas no por las reglas y posibilidades de ése juego, sino por las de otro juego en una arena distinta. Un ejemplo utilizado es el de los activistas ingleses del partido laborista, donde se determina que los electores prefieren representantes de líneas más duras aunque esto les cueste espacios en el parlamento. Esto envía un mensaje a los miembros del partido que el abandono de sus agendas les será costoso aún a pesar de su afiliación (Tsebelis, 1990: 154).

Transportar este modelo a instancias internacionales es ciertamente posible. Después de todo, en ellas también se puede observar la relación entre diferentes niveles de negociación, tanto con los actores relevantes a nivel internacional como con actores domésticos interesados en la política (Putnam, 1988: 433). Un ejemplo evidente de la existencia de varias arenas de negociación para asuntos eminentemente internacionales es la cuestión comercial. Es común que los estados traten de proteger a sus productores internos e industrias de la competencia extranjera, especialmente cuando esta tiene ventajas. No es que los estados prefieran importar productos más caros o que favorezcan la calidad inferior de sus productos propios, sino que el negar salvaguardias a sus industrias podría resultar en su cierre, mayor desempleo y, por consiguiente, inestabilidad interna. Aunque al nivel internacional se haya obtenido buenos productos, en el doméstico se ha obtenido sólo ruina. No es sorprendente, entonces, que algún país pueda rechazar intercambios comerciales que parecen favorables para cosechar beneficios internos o, al menos, mantener un status quo. De igual manera, la teoría de Tsebelis puede ser útil para comprender el comportamiento “irracional” de países pequeños que toman decisiones que no les reportan beneficios aparentes.

Las preferencias comerciales y al comportamiento de países pequeños son casos particularmente adaptable al modelo multinivel, pues es evidente que para buscar cualquier resultado en esta arena es importante considerar varios espacios. La cuestión, sin embargo es más tenue en otros aspectos de política exterior, y lo es aún más cuando los actores no parecen favorecer una postura específica, como en el caso de Obama mencionado al inicio del capítulo. Conceptualizar estos extraños casos donde la racionalidad parece haber perdido la brújula es precisamente para lo que es útil un acercamiento de *nested games*. El modelo, esencialmente, invita a observar otras arenas para las cuales el comportamiento adoptado en el nivel internacional tiene sentido. Una manera de ilustrar esto es el caso presentado por Woo y Romanovich. La impopularidad

de líneas duras favorables a Estados Unidos en la arena doméstica restringe el grado en que un político puede apegarse a esta posición. Es posible que eso resulte en mostrar una alianza fragmentada ante Corea del Norte, pero es un riesgo que se asume para mantener popularidad entre los electores antiamericanos sin sacrificar la alianza por completo (2007: 11-12). Estas posturas se basan sólo parcialmente en los papeles antagónicos asumidos por los Estados Unidos y Corea del Norte. Los electores surcoreanos determinan en gran manera qué es lo que su líder puede hacer ante los otros dos países.

Nested games permite no sólo saber dónde es que los procesos de toma de decisión se llevan a cabo, sino que permite analizar las estrategias de los distintos actores en sus arenas relevantes y modelar la interacción entre ellos. De esta manera es posible no sólo saber dónde se toma una decisión particular, sino también quién influyó en ella y cómo. Esta elección teórica, permite obtener respuestas particularmente completas sobre la generación de una política exterior que, a primera vista, puede parecer incoherente. Este marco de análisis no servirá para establecer generalizaciones entre varios casos sin llevar a cabo análisis comparados, pero existen pocas posibilidades de lograr tal objetivo dentro de los análisis de política exterior de todos modos. Este tipo de estudios podría servir, en el futuro, para establecer patrones comunes según los cuales varios actores influyen en ciertos tipos de política exterior. Pero eso está más allá del enfoque del trabajo actual. Por el momento, basta con aclarar que la propuesta teórica de Tsebelis es útil porque, de hecho, existen comportamientos de política exterior aparentemente irracionales o subóptimos, tanto para un observador casual como para uno con ciertas expectativas basadas en estudios previos de política exterior.

Una situación de este tipo se da en el caso del envío de tropas ecuatorianas a participar en la misión de paz de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH. Tal situación es anómala para el Ecuador desde varios puntos de vista. El Ecuador ha limitado sus participaciones en misiones de paz, tanto previas como posteriores, a la modalidad de envío de observadores militares. Sin embargo, despachó a Haití a un grupo de 60 miembros de su cuerpo de ingenieros destinados a trabajos de reconstrucción. El tamaño del Ecuador es otro factor a tomar en cuenta. Se trata de un estado con relativamente poco peso en el sistema internacional y con recursos limitados.

Prescriptivamente, un estado de tales características debería reducir compromisos en el exterior que agotan sus limitados recursos y que no aparentan reportarle beneficios tangibles. Haití no es un país clave en la estrategia global del Ecuador, y contribuir a su desarrollo y estabilidad a través de la participación en una misión de paz difícilmente le sirve para ayudarse a sí mismo incluso a largo plazo. Enmarcado de esta manera, el comportamiento del Ecuador frente al caso de Haití es aparentemente irracional.

Una explicación ante acciones aparentemente irracionales puede ser la influencia de la estructura, que cuenta con la capacidad de afectar los juegos de negociación de los agentes y hacerlo que actúen de maneras que, tal vez, no actuarían si dependieran únicamente de sus propias preferencias (Hill, 2003: 29). Sin embargo, difícilmente puede decirse que el país tenía la obligación de unirse a esta iniciativa internacional. La participación de cualquier estado en operaciones militares ordenadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no es obligatoria (Malanczuk, 1997: 389). Si bien las solicitudes del Consejo de Seguridad en este sentido tienen una pesada carga política que, en la práctica, lleva a los estados a comprometer sus fuerzas, aquellos a los que no se les solicita participar quedan libres de presiones directas del organismo. Su adhesión a estas iniciativas es un aporte voluntario y cuenta con mayores libertades de ejercicio de la agencia, aunque sí deben acogerse a ciertos estándares con los que se debe cumplir. Para el Ecuador, no hubo una solicitud de participación desde las Naciones Unidas. Luego, su participación es voluntaria frente a este organismo y sus exigencias.

Si la acción no puede explicarse satisfactoriamente desde la estructura o cuestiones fuera del control del estado, y el modelo de decisión racional no se descarta, cabe entonces preguntarse, ¿cuál es la racionalidad detrás de la participación ecuatoriana en la MINUSTAH? La respuesta, a partir del marco teórico propuesto por Tsebelis y de las explicaciones de política exterior como juegos en dos niveles, es que los criterios de observación desde el nivel internacional, que indican un comportamiento irracional por parte del Ecuador como sola base del análisis son inadecuados. Existen otras arenas, aparte de la internacional, que pueden influir en una decisión final relacionada a esta política exterior particular, y otros actores para los cuales esta decisión puede ser racional sin que eso signifique que el estado ecuatoriano, en general, sea el gran beneficiario de sus propias acciones.

Hipotéticamente, puede proponerse que la verdadera persecución de la racionalidad no debe verse desde el Ecuador, sino desde la existencia de diversos actores al interior del estado. Las acciones del país en lo internacional tienen más que ver con los intereses de estos actores al interior que con un interés nacional sólido y unificado. Los actores racionales a los que este curso de acción beneficia están dentro del estado, pero no son el estado. Evidentemente, para que su interés pueda ser considerado como una motivación para la acción internacional, estos agentes tienen que haber tomado alguna parte en el proceso de toma de esta decisión.

En base a estos razonamientos, pueden proponerse la siguiente hipótesis:

La racionalidad y los intereses de actores locales en el nivel estatal explican la participación del Ecuador en MINUSTAH, siendo estos las Fuerzas Armadas del Ecuador y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

El caso ecuatoriano es relevante porque permite la observación de un estado pequeño con un comportamiento aparentemente irracional. Ecuador no es un país rico o poderoso que pueda utilizar grandes cantidades de recursos fuera de sus fronteras, o un país con una poderosa proyección externa en temas de seguridad y misiones de paz. Su condición de estado pequeño tampoco es sinónimo de cohesión institucional interna o de simplicidad en sus procesos; incluso puede argumentarse que significa lo contrario. Los procesos de toma de decisiones de política exterior en estados aparentemente simples pero profundamente complejos presentan retos importantes para los análisis. El argumento es que un marco teórico capaz de enfrentar tales retos es el de *nested games* de la Ciencia Política, y que es un marco aplicable a estudios de política exterior y relaciones internacionales. El caso ecuatoriano es importante porque permite visibilizar la utilidad de esta propuesta teórica.

Cabe destacar que la participación del país en la misión es contrastable con los casos de otros estados sudamericanos en la misma. Cabe destacar la participación de Brasil, país que se ha hecho cargo del liderazgo de la misión. En este caso, la racionalidad brasileña, o al menos parte de ella, si se puede ubicar en el contexto internacional. En su tendencia actual de política internacional, Brasil ha intentado asumir un papel de liderazgo y prominencia en América Latina. Al liderar el esfuerzo

internacional, y principalmente el latinoamericano en Haití, Brasil refuerza su posición como líder regional, capaz de enfrentar los retos de la región reemplazando a los Estados Unidos o a una comunidad internacional menos confiable.

En este capítulo se han cubierto las tendencias históricas del análisis de política exterior y sus intentos por construir y consolidar un cuerpo teórico sólido. También se ha incluido la noción de la aparente irracionalidad de la política exterior, casos en los que comportamiento ha sido observado, y la existencia de un marco teórico útil para estudiar y comprender la racionalidad detrás de tal política. Este marco, aunque no concebido dentro del área de las Relaciones Internacionales, es útil para su estudio. Adicionalmente, se ha incluido una justificación del uso de criterios de racionalidad en la política exterior, y su relevancia para el análisis. En el siguiente capítulo se aplicarán los conceptos y teorías seleccionados y analizados en este capítulo al caso ecuatoriano para testear su validez y poder explicativo.

Capítulo III

La racionalidad oculta en la acción internacional

3.1. Introducción y apuntes metodológicos.

Al asumir a las acciones en la arena internacional como racionalmente motivadas, se establece que un actor internacional persigue algún objetivo a través de ellas. Sin embargo, puede ser un error asumir que los intereses del actor están en este plano, o que el actor es un agente completamente cohesivo que actúa en beneficio de su totalidad. Precisamente, es posible que el interés nacional de un estado, el actor internacional por excelencia, no sea el que motive su acción en este plano. Esta situación puede incluir cualquier acción internacional, como una decisión de política comercial, la adhesión a un organismo, o a una acción de guerra. La participación en operaciones de paz internacionales, bajo el amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no es la excepción.

Como un caso en el que es posible dilucidar la influencia de otros niveles o consideraciones en la acción internacional de un estado, puede escogerse la participación del Ecuador en una Misión de Paz de Naciones Unidas. Esta acción, a primera vista, representa poco para un estado periférico, poco poderoso y sin una tradición importante en este tipo de misiones. La aparente falta de beneficios en este caso puede llevar a cuestionar lo racional que parece ser esta acción. ¿Cuál es la racionalidad detrás de la participación del Ecuador en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)?

Quizá la respuesta más obvia ante una pregunta relacionada con la causalidad de una intervención, y de por qué un país ayudaría a otro, es una relacionada con altruismo o amistad. Cuando lo humanitario se establece como la causa de una intervención, se vincula a esta con la persecución de objetivos altruistas. Hay que reconocer que la verdadera existencia del altruismo es cuestionable desde múltiples perspectivas, y en el caso haitiano tampoco es aceptada inmediatamente (Tokatlian, 2005: 1-3). Sin embargo, la solidaridad no deja de ser una de las primeras motivaciones que se mencionan o que vienen a la mente cuando se piensa en intervenciones humanitarias.

Es importante destacar que el idealismo, como explicación de cualquier clase de intervención humanitaria, es difícil de descartar. El hecho de que una intervención sea

“humanitaria”, por definición, la presenta como persiguiendo un objetivo idealista. Un análisis de David Laitin sostiene que la existencia de desastres humanos, comunicaciones y un sistema internacional hacen que las intervenciones humanitarias sean realizables, y por lo tanto difíciles de ignorar por cuestiones de principios (Laitin, 1999: 170). Si bien las acciones llevadas a cabo en el terreno pueden ser de una eficacia disputable para la consecución del ideal, la efectividad de la intervención no es relevante para establecer una relación causal entre idealismo e intervención. Dada la ausencia de certezas en cuanto al efecto real de cualquier intervención, la posibilidad y capacidad de mejorar la situación son relevantes.

Sin embargo, el argumento idealista se debilita cuando las intervenciones no se producen en casos de crisis humanitaria, o cuando se descomponen a pesar de que el problema no ha sido solucionado. Un ejemplo es la retirada de las fuerzas interventoras de la ONU y Estados Unidos en Somalia, que se retiraron del país tras la muerte de varios de sus hombres. A pesar de sus buenas intenciones, las fuerzas internacionales abandonaron el país en una posición sumamente precaria (Laitin 1999, 163). Esto evidencia que el idealismo no es la única consideración para una intervención de este tipo. El idealismo puede reconocerse como parte de la causa, pero la evidencia indica que, en el mejor de los casos, es solamente una explicación parcial para su ocurrencia o mantenimiento. .

La consecución de fines altruistas no necesariamente excluye otras posibles motivaciones para la acción. El altruismo no es la única preferencia que un actor racional puede elegir; el mundo es un lugar complejo, donde una sola acción puede perseguir múltiples resultados. Es verdad que el bien del otro puede ser uno de los objetivos, pero no necesariamente tiene que ser el más importante. Asistir a una misión humanitaria, de la misma manera, puede tener fines más allá de simplemente ofrecer ayuda, y puede motivarse por los intereses de más de un actor.

Una intervención humanitaria, al igual que otras acciones de política exterior, es un caso donde el actor más evidente de la acción es el estado. Este aparece como un agente que aúna esfuerzos con otros para llevar a cabo una acción concreta a nivel internacional. Sin embargo, esta simple concepción oculta el hecho que éste no es un actor unívoco, sino que se compone a su vez de varias instituciones y agentes, con sus agendas propias e intereses particulares. Esto no necesariamente afecta negativamente al

estado. Al contrario, que sus agencias se fortalezcan y consigan metas es beneficioso. Pero reconocer que las agendas de los actores internos del Estado pueden tener un peso crucial en su desempeño internacional es imperativo para realizar análisis más completos de su política exterior.

Reconociendo esta realidad, cabe destacar que la existencia de múltiples intereses al interior del estado puede también jugar un papel preponderante en la intervención en terceros países. Esta es una instancia más donde actores dentro del estado pueden conseguir objetivos propios. De hecho, cabe la posibilidad de que el beneficio que estos reciben, en proporción, sea más grande que el percibido por el estado como conjunto. Dado que son las agencias del estado las que toman acciones por este, el peso de sus motivaciones propias para llevar a cabo cualquier acción es importante.

El caso de la participación ecuatoriana en la MINUSTAH permite observar, precisamente, la influencia de intereses particulares de agencias del estado en la política exterior, y la influencia de las mismas en el proceso de toma de decisión que puso al Ecuador en la Misión. En el desarrollo de este proceso se puede ver cómo dos actores relacionados con esta participación se activan y dirigen sus esfuerzos para lograr que el Ecuador se una a esta iniciativa, y lo haga de una manera sin precedentes en misiones similares. Los dos actores identificados en este caso son, por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y por otro, las Fuerzas Armadas del Ecuador. Si bien es cierto que sus acciones vienen a ser las acciones del Ecuador en el nivel internacional de análisis, estos actores traen beneficios a su institución al apoyar y facilitar esta participación; beneficios que no podrían conseguir actuando simplemente en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, ambos actores asumen ciertos costos en su participación.

Este capítulo inicia con un recuento del proceso a través del cual el Ecuador se adhirió a la MINUSTAH. Continúa con un análisis de lo que el Ecuador persigue frente a otros actores en dos niveles: internacional y nacional. En el nivel internacional se observan los posibles beneficios que el Ecuador puede conseguir ante tres contrapartes: Haití, el objetivo de la intervención, las Naciones Unidas junto con la comunidad latinoamericana, impulsoras de la intervención, y Chile, país que permite la participación ecuatoriana en la misión. Con esta revisión es posible la identificación de costos y beneficios para el Ecuador en el nivel internacional de análisis, y comprender

algo de la racionalidad subyacente a este plano. En el nivel nacional se observa a dos agencias del estado ecuatoriano que participan en este proceso. Estas también actúan racionalmente al perseguir fines y asumir costos, pero el peso relativo de los beneficios percibidos por ellas es considerable y juegan un papel importante en lo que termina siendo la participación del país en esta misión de paz. Una mirada a los dos planos es útil para demostrar efectivamente la importancia de considerar a ambos, no sólo uno, para comprender una acción tomada en el nivel internacional.

El capítulo se trata de un estudio de caso en el que se busca evidenciar la interrelación de los dos niveles de análisis. Cabe también destacar que el caso de la participación ecuatoriana en Haití es, en cierta manera, un caso *sui generis* de participación internacional de este país en una misión de paz. Esta ha sido la única ocasión en la que el Ecuador no ha participado en la misión con observadores militares, su típica contribución, sino con un equipo especializado en construcción horizontal. Asimismo, este grupo es el más grande asignado por el país a una sola misión de paz. Finalmente, las condiciones de participación son diferentes, dado que la participación ecuatoriana en la MINUSTAH no se define ante la ONU directamente, sino que el país conforma una compañía combinada de ingenieros junto con el Ejército de Chile. Ante las Naciones Unidas, el grupo ecuatoriano no es un componente independiente, sino una parte del grupo chileno que actúa junto a él. Estas particularidades hacen que este caso ofrezca mejores posibilidades de análisis que otros similares del país. Asumiendo que este cambio en la participación no se debe al azar, hay algo especial para el Ecuador frente a la MINUSTAH.

El tema de las operaciones de paz del Ecuador no ha sido objeto de estudios importantes en el país. Esto es comprensible dado el perfil relativamente bajo que el Ecuador mantiene en estas misiones, pero ofrece una buena oportunidad de observar procesos de la política exterior ecuatoriana, sus relaciones internacionales y los posibles beneficios que el país podría obtener en participaciones futuras. Además, es posible aplicar un esquema de costo-beneficio a esta acción y a sus actores, lo que permite observar su racionalidad en las decisiones ante el tema. Es importante notar que los procesos de toma de decisión ante las operaciones de paz de la ONU tampoco están estandarizados ni normados, y no existe documentación que detalle el procedimiento seguido en el proceso (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010). La reconstrucción del

mismo se hace, entonces, a través de información recopilada en once entrevistas semi-estructuradas dirigidas a personal relacionado al proceso. En este participaron, específicamente, la Cancillería y la Fuerzas Armadas del Ecuador. Las entrevistas se dirigieron a miembros del servicio exterior ecuatoriano que han estado en contacto con las Naciones Unidas y temas de seguridad, a personal de las Fuerzas Armadas del Departamento de Misiones de Paz, y del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Recolectando los testimonios de estos actores es posible reconstruir el proceso en una narrativa analítica, donde se pueden identificar beneficios y costos para las partes.

La narrativa analítica combina la narración de los eventos con teorías de elección racional para establecer mecanismos causales de ciertas acciones y su desarrollo (Bates et Al., 2000: 686). Estructuralmente, este modelo de presentación no elabora una historia completa de los procesos para analizarlos posteriormente, sino que intercala la narración con el desarrollo de la teoría. Esto resulta en una narración menos fluida, pero más explícitamente relacionada a los planteamientos teóricos (Bates et Al., 2000: 688-889). En este caso, se ha decidido separar el estudio en secciones dirigidas a los diferentes niveles de análisis considerados, y con subsecciones que se relacionan con un actor en particular de cada nivel. Al final se recogen las conclusiones más relevantes de lo expuesto para poder hacer un análisis de la relación entre lo interno y lo internacional. Con esta herramienta se puede observar más fácilmente los diferentes juegos en ambos niveles, al igual que los costos y beneficios de la acción en ellos.

3.2. La crisis de Haití y el nacimiento de la MINUSTAH

Diez años antes de la creación de la MINUSTAH, en 1994, Haití ya había sido intervenido por una fuerza internacional, principalmente estadounidense, para devolver el poder al presidente Jean-Bertrand Aristide. Aristide, elegido democráticamente en 1990, duró apenas siete meses en el poder antes de ser derrocado en derrocado en 1991 por un golpe militar. (Hayes y Wheathley, 1996: 13). Los Estados Unidos, Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA) intentaron lograr un acuerdo entre la junta militar gobernante y el presidente depuesto para una transición menos convulsionada, mientras que se usaron medidas de presión como embargos para obligar a la junta a ceder. Eventualmente se logró un acuerdo satisfactorio, pero su lenta y débil implementación devino en nuevas crisis, prolongó la duración de la junta y golpeó con

fuerza tanto a las débiles instituciones del estado como a sus habitantes (De Jonge, 2001: 331-332). Aristide regresó al poder en medio de violencia.

Tras su retorno, Aristide disolvió el ejército y se afianzó en el poder, sin que esto mejore la situación del país. Los problemas haitianos de larga data como la pobreza irresuelta, corrupción rampante, e instituciones costosas y no funcionales continuaron o se empeoraron, y su figura como líder se deterioró. Todos estos eran problemas de larga data en el país (Street, 2004: 18). El fracaso haitiano de recomponer sus sistemas eventualmente desembocó en la estrepitosa crisis del 2004, cuando se produjo un golpe armado contra el gobierno de Aristide, quien había gobernado por decreto debido a la caducidad del período de servicio de varios legisladores. Estos no pudieron ser reemplazados debido a que las elecciones planificadas para 2003 no llegaron a darse. El levantamiento contra Aristide abrió el camino para que la comunidad internacional considere al país como un posible objetivo de intervención tras expresar su preocupación ante su grave e inestable situación (Llenderozas, 2008: 484).

La crisis Haitiana del 2004 encontró una respuesta sorprendentemente rápida en el Consejo de Seguridad de la ONU. El 28 de febrero del 2004 el presidente Aristide, bajo fuerte presión de los Estados Unidos, abandonó el país ante la creciente violencia de grupos rebeldes que intentaban hacerse con el poder (Tokatlián, 2005: 2). Al día siguiente, Boniface Alexandre, presidente del tribunal supremo de Haití, reemplazó a Aristide al mando del país como presidente interino. El representante haitiano ante la ONU, en nombre de Alexandre, solicitó intervención al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este, a su vez, designó una Fuerza Multinacional Interina (MIF, por sus siglas en inglés) amparada bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, con la tarea de pacificar el país. En apenas tres días, la MIF se compuso de fuerzas de Chile, Francia, Canadá y Estados Unidos. Su compromiso, por naturaleza, era limitado; la MIF se estableció para durar tres meses y desaparecer (López, 2005; 160-161). Más allá de ella, el futuro de las intervenciones de la ONU en Haití era incierto.

La situación en el país, hacia el final de la presencia de la MIF, se había vuelto considerablemente menos volátil. Para entonces la pacificación “dura” de la MIF ya era menos importante; la nueva prioridad era apuntalar el nuevo gobierno y llevar a cabo una importantísima tarea de reconstrucción nacional (Ain Bilbao, 2009: 3-13). En este punto podía abrirse un nuevo debate sobre la naturaleza, composición y marco legal de

la misión sucesora. Una situación más estable del país podría bien justificar una misión de unos pocos meses de duración, con un mandato limitado y amparada bajo el menos ambicioso capítulo VI de la Carta. Cabe recordar que ni debilidad institucional ni crisis política eran novedad en Haití ni en los otros países de la región, lo que hacía del despacho de cualquier intervención una acción cuestionable (Gómez, entrevista, 2010). Si bien Haití es el país más pobre de la región caribeña, ciertamente cabía la posibilidad que el país recupere algo de normalidad con una ayuda internacional limitada. El resto dependería de su propia evolución interna, obedeciendo al principio internacional de no intervención en asuntos internos estatales.

Sin embargo, la ONU optó por emplear un mecanismo de intervención más profundo para afianzar el trabajo realizado por la MIF. Esta nueva iniciativa tendría algunas diferencias frente a su antecesora. Dada la mejora de la situación en Haití, los Estados Unidos redujeron su participación en los esfuerzos de estabilización. Esto dejó un importante vacío que sería llenado por la comunidad latinoamericana, con el Ecuador como parte de ella. Aunque los Estados Unidos no llegaron a desvincularse completamente del asunto, su participación en adelante sería menor.

Es importante resaltar que los retos enfrentados por Haití eran históricos y altamente complejos. El país tenía altos índices de pobreza, analfabetismo, instituciones corruptas, inexistentes, y poco funcionales (Street, 2004: 18). Una fuerza interventora, independientemente de su naturaleza, tendría que trabajar en la reconstrucción del país en un nivel muy profundo, aparte de tratar de controlar la violencia generada por la pugna de diversas facciones intentando hacerse con el poder. Esta no es una tarea fácil o rápida, y eventualmente la situación del país empeoraría por varios desastres naturales.

Al igual que lo que sería su eventual participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití, el Ecuador jugó un papel poco importante pero positivo en su establecimiento. Éste fue uno de los países que apoyaron la creación de la misión, amparada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Gómez, entrevista, 2010). En base a esta propuesta, el Secretario General de la ONU presentó ante el Consejo de Seguridad su recomendación sobre el establecimiento de la MINUSTAH, creada y aprobada por la resolución 1542 del Consejo de Seguridad con uno de los mandatos considerados más fuertes y multidimensionales (Couceiro, 2005: 44).

Cabe matizar el apoyo ecuatoriano a esta misión. Ecuador no fue el principal promotor de la iniciativa. Un aporte más significativo al proyecto fue realizado por el denominado “Grupo de Amigos de Haití”, entre cuyos miembros se encuentran Estados Unidos, Canadá, Japón, México, Argentina, Brasil y Chile (Llenderozas, 2008: 485). Ecuador se limitó a un papel más marginal apoyando su gestión (Toscano, Entrevista, 2010).

A pesar de su exclusión del grupo central, los importantes vínculos formados en materia de seguridad y defensa entre los países latinoamericanos que participarían en la misión no fueron ignorados por el Ecuador. La MINUSTAH tenía un importante componente de fuerzas latinoamericanas a su interior. Brasil, en parte por oportunidad y en parte por obligación, se hizo cargo del liderazgo militar de la misión. Chile ya había sido parte de la MIF, y comprometió en MINUSTAH lo que sería su mayor cantidad de fuerzas destinadas a una sola misión de Paz (Llenderozas, 2008: 492-493). Desde el mismo inicio de la crisis Brasil, Chile y Argentina habían establecido consultas mutuas en miras a una futura participación conjunta para apuntalar el país (Llenderozas, 2008: 485). Perú, Guatemala, Bolivia, Paraguay y El Salvador también contribuyeron con personal militar o policial a la misión. De quedarse fuera del intento, Ecuador se perdería de una importante oportunidad de cooperar internacionalmente con los países de la región y de cumplir con un compromiso, aunque sea discursivo, con Haití y la paz regional.

La oportunidad no pasó desapercibida para la delegación ecuatoriana en la ONU. Los primeros pasos hacia esta participación en particular se dieron en el seno de la organización. Una vez que el Ecuador había brindado su apoyo a la creación de la MINUSTAH, la delegación ecuatoriana inició conversaciones con el agregado militar de la delegación de Chile para una participación conjunta en la misión¹. Una vez establecido este contacto y la manifestación de voluntad ecuatoriana, las Fuerzas Armadas Chilenas analizaron y establecieron de manera más puntual los detalles de la participación, seleccionando al componente ingenieros militares provisto por Chile para la Misión como aquel en el que la cooperación se llevaría a cabo. En reuniones en Chile con personal del ejército ecuatoriano y con el Embajador del Ecuador en Santiago se establecieron los parámetros y especificaciones de la Compañía Combinada, llegándose

¹ En ese momento la delegación ecuatoriana ante la ONU no contaba con un agregado militar que apoye directamente el proceso. Uno fue incorporado a la delegación posteriormente.

a un acuerdo final a mediados de Octubre del 2004. Entonces se firma el Memorándum de Entendimiento entre los dos países. En el Registro Oficial del 4 de Noviembre del 2004, el presidente Lucio Gutiérrez autoriza la partida del componente Ecuatoriano a la MINUSTAH. La participación ecuatoriana, combinada con Chile, ha sido continua desde entonces hasta la fecha.

3.3. El Análisis de los Niveles de Juego

En un análisis realizado a la participación de los países latinoamericanos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), Isidro Sepúlveda Muñoz observa que las causas de participación del Ecuador en la misión no son particularmente explícitas, sino que se enmarcan en “el discurso de solidaridad internacional y hermandad americana” (Sepúlveda, 2005: 138). Adicionalmente, el autor observa que esta misión ofrece una válvula de escape a tensiones en los cuarteles de las fuerzas armadas del país debido a su inestabilidad gubernamental. La breve mirada de Sepúlveda a la participación ecuatoriana termina ahí, sin mayor profundidad u observaciones adicionales. Sus anotaciones no son incorrectas, pero al recabar algo más de información al respecto se puede notar que no responden satisfactoriamente a la inquietud de lo que llevó al Ecuador a contribuir con parte de sus fuerzas a la MINUSTAH.

Como ya se mencionó anteriormente, el análisis planteado es en dos diferentes niveles de análisis: el internacional y el nacional. En ambos escenarios hay más de un actor con el cual el Ecuador interactúa, y frente al cual tiene la oportunidad de desarrollar sus intereses particulares. El país enfrenta varias decisiones y recompensas ante cada uno de ellos, y es en base a estas que toma una decisión sobre su participación en MINUSTAH. El argumento subyacente a esta sección es que, para el Ecuador como agente, la participación en la MINUSTAH sí ofrece recompensas en el nivel internacional. Sin embargo, una vez que se compara los beneficios de la participación con lo que esta representa para sus actores internos, éstos son más bien modestos. Así, para una verdadera comprensión de la racionalidad detrás de esta acción, es necesario contemplar también el nivel estatal, donde actores interesados obtienen beneficios importantes e impulsan la acción del Estado para conseguirlos. En este nivel está la racionalidad más importante tras la participación.

3.3.1. El Nivel Internacional: Haití.

Para poder llegar a un mayor y mejor conocimiento del caso en particular, es importante señalar la relación existente entre los dos actores más evidentes del caso de estudio seleccionado: Ecuador y Haití. Es importante el estudio de esta relación para determinar su fuerza en la causalidad de la participación ecuatoriana en la intervención de Naciones Unidas. Si un estado haitiano fuerte y estable representa un beneficio o elimina una amenaza para el Ecuador, entonces la racionalidad ecuatoriana sería evidente en el nivel internacional. Las relaciones bilaterales son quizás lo primero que viene a la mente de las personas cuando un país lleva a cabo una acción que se presenta como realizada con solidaridad y en beneficio de otro.

Cabe destacar que los estudios de las relaciones bilaterales entre estos dos países no han sido particularmente abundantes, dado que ambos tienen vecinos y socios poderosos e importantes sobre quienes se concentran sus esfuerzos de política exterior y los análisis de sus relaciones. Esto, de por sí, ya dice algo sobre la poca importancia que se dan mutuamente. Puede decirse que la situación en Haití no permite que en ese país se desarrolle un estudio particularmente fructífero de política exterior y relaciones bilaterales, pero tal no es el caso de Ecuador. Éste país tiene sus propias razones para su falta de concentración sobre Haití.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la política exterior ecuatoriana estaba dominada por un tema principal: el conflicto limítrofe con Perú (Carrión, 2010: 233). La disputa limítrofe Ecuador-Perú se constituyó en un sesgo para el Ecuador no sólo en cuanto al enfoque en un solo tema, sino también con respecto a los países alrededor de los cuales se concentraban sus esfuerzos diplomáticos: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos; los países garantes del controvertido Protocolo de Río de Janeiro (Carrión, 2010: 252). Los intentos ecuatorianos de revertir o modificar las condiciones establecidas por el Protocolo llevaron al país a dirigir esfuerzos de manera desproporcionada hacia estos países y Perú. Los delegados ante estos países prioritariamente tenían un cierto perfil y una trayectoria profesional ya definida. En votaciones para ocupar cargos internacionales, Ecuador una vez más revelaba este sesgo, prefiriendo los candidatos de estos países a los de otros (Carrión, 2010: 253). El profundo enfoque en estos países y alrededor de un solo tema, combinado con los limitados recursos económicos, humanos y diplomáticos del Ecuador, fue en detrimento

de otros posibles horizontes para las relaciones exteriores ecuatorianas. Sólo el fin de la controversia territorial con Perú en 1998 permitió que la política exterior del país pueda abrirse a nuevas agendas.

Dada esta obstinación ecuatoriana, Haití no era un país prioritario para su política exterior. La pequeña nación caribeña, paralelamente al desarrollo de la disputa territorial, ha vivido sumida en inestabilidad política y económica. A mediados de los años noventa el país estuvo sometido a un embargo económico impuesto por la Organización de las Naciones Unidas, que devastó su ya precaria economía (Betts, 2001: 290) y afectó negativamente a su población. Un país pequeño y concentrado en materia limítrofe, como el Ecuador, no sería un aliado importante para solventar los serios problemas de Haití.

La realidad de ser un estado pequeño y empobrecido ha tenido su impacto en las relaciones exteriores haitianas. Su ubicación geográfica ha significado una mayor cercanía con sus vecinos de la Comunidad de Caribe (CARICOM), mientras que necesidades económicas lo han llevado a priorizar relaciones con países capaces de mejorar su situación y proveer ayuda económica. Las severas limitaciones económicas ecuatorianas impedirían que este país contribuya de manera contundente en Haití, por lo que el país no cuenta entre las prioridades de la política exterior haitiana. El tema limítrofe, tan importante para el Ecuador, tampoco relevante para Haití; su seguridad o relaciones exteriores no se veían amenazadas por una renovación de las hostilidades o la constante rivalidad de los países andinos. Si bien alguna vez hubo un débil vínculo histórico, éste ya había quedado en el olvido. En el siglo XIX Haití brindó algo de apoyo al movimiento independentista de América del Sur, incluyendo el Ecuador, pero tal proyección no se mantuvo por mucho tiempo por los problemas internos haitianos (Ain Bilbao, 2009: 5). Para finales del siglo XX Haití distaba mucho de ser el patrocinador que alguna vez había sido.

Así como los conflictos limítrofes ecuatorianos no representaban una amenaza para Haití, la inestable condición de ese país difícilmente afectaría al Ecuador. Física y diplomáticamente distantes, los disturbios en Haití no tendrían la oportunidad de contagiarse a la nación andina. La proximidad geográfica de otros países más cercanos históricamente, o más llamativos económicamente como los Estados Unidos, significa

también que un flujo importante de refugiados haitianos sería improbable. Es difícil caracterizar a la crisis haitiana como un riesgo importante para el Ecuador.

Las relaciones económicas entre los dos países tampoco han sido particularmente relevantes. De acuerdo al Banco Central del Ecuador, entre enero del 2000 y del 2004 Ecuador exportó a Haití apenas US\$1'683.040, principalmente comestibles, mientras que importó la pequeña suma de US\$88.220. Aparte de los rubros se debe considerar los productos que los dos países intercambian. La producción haitiana no es particularmente atractiva para el Ecuador, puesto que los principales productos que se compra a Haití son importados en cantidades mucho mayores de otros estados (Banco Central del Ecuador, 2010). Inversamente, la producción ecuatoriana tampoco es tan llamativa para Haití. El principal producto de exportación ecuatoriano, el petróleo, tendría que competir con productos venezolanos ya procesados, más fáciles de distribuir y mejor establecidos en el mercado caribeño. Con esta consideración, tampoco es posible argumentar que Ecuador cuente con motivaciones económicas importantes para intervenir en Haití. La Tabla 1 detalla los principales productos que Ecuador exporto hacia Haití e importó de ese país entre enero del año 2000 y enero del año 2004.

Tabla 1. Principales exportaciones e importaciones Ecuador-Haití, enero 2000-enero 2004.

Exportaciones		Importaciones	
Producto	Valor*	Producto	Valor**
Baldosas y losas de cerámica para pavimentación o revestimiento, barnizadas o esmaltadas.	393,61	Ron y demás aguardientes de caña	45,33
Chicles y demás gomas de mascar recubiertos de azúcar	244,20	Camisetas interiores de algodón	18,25
Galletas dulces, barquillos y obleas	171,52	Microscopios ópticos, fotomicrografía, cinefotomicrografía o microproyección	8,82
Fregaderos, lavabos, pedestales de lavabo, bañeras, bidés, inodoros, cisternas para inodoros, urinarios y aparatos fijos similares, de cerámica, para usos sanitarios	154,69	Partes de motocicletas, bicicletas y sillas de ruedas	2,66
Bombones caramelos, confites y pastillas	147,76	Bobinas de encendido	1,72
Otros	571,26	Otros	11,44
Total	1.683,04	Total	88,22

* Miles de dólares, FOB

**Miles de dólares, CIF

Elaboración Propia

Fuente: Banco Central del Ecuador

Las relaciones diplomáticas de ambos países tampoco han sido particularmente profundas (Carrión, entrevista, 2010). Ninguno de los dos países cuenta con una delegación diplomática oficial en el otro, sino simplemente con un cónsul honorario. Estos dignatarios no cuentan con mayor apoyo del estado que representan, y cumplen con algunas obligaciones diplomáticas como representar a los ciudadanos del país que los designa. En el fondo, es poco lo que estos hacen más allá de expresar y mantener la buena voluntad entre ambos países. Es así también como puede caracterizarse la relación bilateral Ecuador-Haití: una relación amigable pero no profunda ni muy importante para ninguno de los dos países. Más allá de esta distante hermandad latinoamericana y buena voluntad entre ambos países, las relaciones entre ellos no han sido significativamente cercanas.

Considerando todo lo expuesto, es difícil argumentar que la participación del Ecuador en MINUSTAH ocurre en nombre de sus intereses, como estado, en Haití. El país no acude al rescate de un socio tradicional, sea en cuestiones políticas o económicas, o un amigo cercano, pues Haití no lo ha sido. Un posible efecto dominó de inestabilidad generado por la situación haitiana difícilmente llegaría hasta la nación andina, lo que elimina motivaciones realistas basadas en la seguridad del estado (Ain Bilbao, 2009: 9). Mientras la crisis se desarrollaba, la reacción de los vecinos del CARICOM fue más importante que la de otros países, incluyendo el Ecuador (Tokatlián, 2005: 2-3). Haití tiene poco que ofrecer como para justificar que en su caso el Ecuador lleve a cabo su mayor participación en misiones de paz hasta la fecha. Luego, buscar la racionalidad de esta acción en la relación bilateral no resulta en un análisis fructífero.

3.3.2 La Organización de Naciones Unidas

Considerando los aspectos formales y la modalidad de la intervención del Ecuador en Haití, otros dos actores en el plano internacional son fácilmente identificables. El primero de ellos es la Organización de las Naciones Unidas, organismo internacional que despacha MINUSTAH al país caribeño. El segundo actor internacional es Chile, país con el cual se suscriben los convenios de participación y con quien se opera en el terreno. El Ecuador, tradicionalmente, no ha sido particularmente activo en sus

compromisos con las Naciones Unidas en lo que se refiere a operaciones del mantenimiento de la paz e intervenciones internacionales. En 1950, Ecuador experimentó de primera mano los procesos y acciones de Naciones Unidas como parte del Consejo de Seguridad durante la Guerra de Corea. Aunque sí apoyó la intervención de la ONU en el conflicto, el país evitó la participación militar, contrariamente a las expectativas de los Estados Unidos (Pineo, 2010: 309). Posteriormente, Ecuador ha tenido participaciones limitadas en otras intervenciones de la ONU en conflictos internacionales.

En su gran mayoría, hasta el año 2004, el Ecuador había enviado grupos pequeños, principalmente de observadores militares, a las misiones de la ONU. Este fue el caso en las misiones a India y Pakistán (UNOGIP) en 1952 con dos observadores, Congo (ONUC) en 1960 con dos observadores, Centroamérica (ONUCA) en 1990, El Salvador (ONUSAL) en 1991, con tres oficiales de enlace y cuarenta y dos observadores, Liberia (UNMIL) en el 2003 con dos observadores y un agente de tropa, y Costa de Marfil (ONUCI) con dos observadores. La participación del Ecuador en la Misión de las Naciones Unidas a Líbano en 1958 (UNOGIL) es llamativa, dado que el Jefe de la Misión era al ecuatoriano Galo Plaza Lasso, pero la cantidad de personal militar ecuatoriano fue pequeña también, esta vez con treinta y cuatro oficiales (Bravo, 2005: 7-105).

El papel de los observadores militares de la ONU es de un impacto relativamente bajo en las intervenciones, en comparación al de los grupos de seguridad policial o militar. Los observadores militares son expertos en la situación particular de un país, y cumplen tareas de supervisión y monitoreo en procesos de desarme y desmovilización, pero no participan activamente en estos procesos (Gómez, entrevista, 2010). Aunque su tarea sí es importante, ésta suele tener un impacto relativamente bajo en el campo donde los observadores son desplegados, puesto que su capacidad de acción más allá del monitoreo es pobre. Reduciendo aún más la importancia de las delegaciones ecuatorianas en las misiones en que han participado, el número de observadores que el país tradicionalmente ha asignado a cada misión ha sido modesto. El cambio más importante, hasta ahora, en esta tendencia de participación ecuatoriana se da a finales del 2004, con la MINUSTAH.

Varias razones hicieron que el Ecuador se sume a esta propuesta. No sólo había una cierta necesidad de cumplir con compromisos internacionales previos, sino también algo de presión para justificar el reciente establecimiento de una unidad especializada en este tipo de tareas. El año anterior, en noviembre del 2003, el Ecuador estableció la Unidad Escuela Misiones de Paz Ecuador (UEMPE), a cuya inauguración había asistido el entonces Secretario General de ONU, Kofi Annan (UEMPE, 2008). Tras establecer recientemente una unidad especializada con el propósito explícito de capacitar personal para participar en misiones de paz, el momento de creación de la MINUSTAH ofrecía una excelente oportunidad para demostrar que la apertura de esta escuela valía la pena (Gómez, entrevista, 2010). Puede decirse que esta oportunidad ya se desperdició una vez en el caso de la participación ecuatoriana en ONUCI, la misión a Costa de Marfil, a la cual Ecuador despachó su típico componente de observadores, tres en este caso. Sin embargo, cabe destacar que el poco tiempo transcurrido entre la apertura de la UEMPE y la fecha de envío del personal ecuatoriano a ONUCI, ya en febrero del 2004, no permitía un compromiso mayor.

Para el Ecuador participar en la MINUSTAH no sólo significaría una conveniente demostración de la utilidad de la UEMPE, sino también una excelente oportunidad de cooperación con la ONU y con los demás países latinoamericanos. Como ya nota Sepúlveda, la MINUSTAH se constituyó en una oportunidad importante para que los países de Latinoamérica demostraran con acciones, y no solo con discursos, su compromiso y su capacidad para defender la paz y la estabilidad de su propia región (Sepúlveda, 2005:139). La naturaleza bien intencionada de las misiones de paz, junto con el aval de Naciones Unidas, proveerían de un visto bueno a una instancia real donde los países latinoamericanos cooperarían y pondrían un aporte para la estabilización y reconstrucción de otro país.

La MINUSTAH también ofrecía una oportunidad para que personal ecuatoriano experimente y ponga a prueba, de primera mano, mecanismos de cooperación internacional, medidas de confianza mutua, y la compatibilidad de los sistemas de las Fuerzas Armadas con los de otros países. La oportunidad de tener personal ecuatoriano participando activamente en una iniciativa multilateral, con un alto grado de cooperación entre diferentes países y autoridades locales, también era importante para el país. De esta manera, sus propios agentes le ayudarían a determinar la utilidad y

funcionamiento de estos mecanismos internacionales. El país experimentaría de primera mano con un nivel de cooperación latinoamericana sin precedentes, y estaría en posibilidad de formular propuestas al respecto sin tener que basarse exclusivamente en los reportes de terceras partes (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010).

Entonces, frente a la ONU y sus países miembros, ya es posible visualizar una serie de beneficios para el país. El primero, y más evidente, es el cumplimiento con las buenas intenciones predicadas por el Ecuador al unirse a la ONU con acciones tangibles. El segundo es la mayor visibilidad del país en la cooperación internacional relacionada a la paz y seguridad, al menos dentro del continente. El tercer beneficio es una demostración de que el Ecuador está dispuesto a cumplir con las expectativas internacionales generadas por el establecimiento de la UEMPE. El cuarto es la puesta a prueba, de primera mano, de los mecanismos internacionales de cooperación. Finalmente, el quinto sería el fortalecimiento de las relaciones entre el Ecuador y las demás partes de la misión.

Es necesario, sin embargo, matizar estos beneficios y ponerlos en perspectiva. En el caso del primer beneficio, puede decirse que el Ecuador ya ha demostrado anteriormente su compromiso con su participación en otras misiones de paz, habiendo participado en algunas de ellas aunque su papel haya distado de ser protagónico dado el poco personal asignado. Utilizando el número de efectivos despachados como la medida del compromiso de un país con las buenas intenciones de las misiones mantenimiento de la paz y seguridad internacional, la participación en la MINUSTAH indicaría un compromiso algo mayor que en el pasado. Aún así, el Ecuador aún distaría mucho de ser uno de los países más comprometidos. Actualmente, el Ecuador ocupa el puesto número 68 en cuanto al personal enviado a misiones de paz (Organización de las Naciones Unidas [2], 2010:2). Sin el componente de la MINUSTAH, el país ocuparía el puesto número 91. Considerando que 115 países contribuyen a misiones de paz, el actual puesto 68 no es particularmente importante. Actualmente la ONU tiene desplegados 101,867 agentes en todas sus misiones (Organización de las Naciones Unidas [1], 2010: 3). Sólo 89 de ellos son ecuatorianos, 67 de los cuales están en MINUSTAH. El país está muy por debajo del promedio de contribución de internacional, de 885 agentes por país. Considerando estas cifras, Ecuador no es un participante muy activo en el régimen. Aunque el gesto de unirse a MINUSTAH se

interprete como una profundización del compromiso ecuatoriano con las operaciones de paz, la inserción ecuatoriana sigue siendo relativamente poco profunda.

En el caso del segundo beneficio, la MINUSTAH sí brindó una oportunidad rápida de demostrar la vigencia y utilidad de la UEMPE. Sin embargo, los siguientes compromisos del Ecuador en materia de misiones de paz han regresado a la vieja tradición del envío de observadores militares. Si bien su cantidad ha aumentado, probablemente gracias a la mayor capacidad de entrenamiento de la UEMPE, el número de observadores por misión ha seguido siendo pequeño en comparación con el componente de la MINUSTAH. El grupo más grande de ellos es de 20, que actualmente participa en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS). Cabe destacar que UNMIS fue la segunda misión en la que el Ecuador ha participado desde la apertura de la UEMPE, y que las participaciones subsiguientes han sido todavía más reducidas. Si bien hay otros factores que influyen en el envío de fuerzas de mantenimiento de paz, la necesidad de justificar la existencia de la UEMPE se ha reducido tras el envío de fuerzas a estas dos misiones poco después de su apertura. Su validez ya ha quedado comprobada.

En cuanto al tercer beneficio, es verdad que el caso haitiano es bastante singular como una oportunidad para los países de América Latina de llevar a cabo una acción dentro de su propia región. Sin embargo, el impacto propio del Ecuador en la misión es modesto. Si bien los ingenieros ecuatorianos realizan obras de construcción que serán bastante útiles para los haitianos, éstos no son un componente clave de la misión y otro grupo de cualquier otro estado podría también cumplir con la misma misión. Además, sus oportunidades de cooperación son considerablemente más reducidas que las que tienen países como Argentina, Brasil y Chile, con componentes más grandes, diversos, y jerárquicamente más importantes. Si bien el Ecuador puede ayudar en algo a reconstruir el país, esta contribución es pequeña si se la compara con la de otros países.

La puesta a prueba de medidas de confianza mutua y otros mecanismos de cooperación sí representa algo de beneficio para el país. Sin embargo, con el fin del conflicto limítrofe con el Perú, el Ecuador difícilmente tiene razones para necesitar experimentos de cooperación y muestras de buena voluntad con otros países de la región. Estas oportunidades de demostrar buena voluntad son positivas, pero no necesariamente vitales. Si bien es verdad que una iniciativa de participación en misiones

de paz puede abrir la puerta a nuevas iniciativas con otros países, un grupo relativamente pequeño de ingenieros no tiene grandes posibilidades de insertarse en la cooperación multilateral, menos aún de participar en sus instancias superiores de planificación.

Finalmente, en el caso del quinto beneficio, hay que destacar que la cooperación internacional lograda en MINUSTAH difícilmente tendrá un impacto para el Ecuador similar al de aquella lograda en el establecimiento de iniciativas como la UNASUR, que reciben considerablemente más atención y apoyo político y mediático. En este sentido, es posible que la cooperación en MINUSTAH sienta un precedente empírico de cooperación, pero su impacto político a largo plazo, tanto en lo bilateral como multilateral, es incierto. Otros escenarios en los que el país tiene más poder en relación a las otras partes tendrían más oportunidades de rendirle frutos.

Al participar en esta misión, el Ecuador sí logra aumentar su visibilidad en lo que se refiere a compromisos de mantenimiento de la paz. En resumen, poner su grano de arena en el esfuerzo con Haití ayuda a crear una imagen positiva ante los demás países de la región. El pequeño volumen de la participación, sin embargo, no lleva a un fortalecimiento particularmente grande. Aún así, para sellar sus compromisos con operaciones de paz a más largo plazo, se concretó en septiembre el 2004 el Memorandum de Entendimiento entre Ecuador y Naciones Unidas para Contribuir al Sistema de Fuerzas de Reserva. Si bien este instrumento facilitaría la participación del Ecuador en futuras operaciones de paz, también compromete al país a tener fuerzas de reserva que la ONU pueda solicitar, algo que hasta entonces no tenía la obligación de mantener. Sin este instrumento el país usó una herramienta distinta en el caso de la MINUSTAH. Ecuador estableció una ruta alterna de inserción junto a otro actor internacional: Chile.

3.3.3 Chile

Es importante recalcar que, hasta el 2004, el Ecuador no había firmado ningún documento que comprometa al país a participar en operaciones de paz con algo más que con observadores militares. Esta carencia dejaba al país sin marco normativo y sin estándares bajo los cuales tener una participación más activa en las misiones de paz. Si bien esto significaba que las obligaciones del Ecuador frente al mantenimiento de la paz

estaban limitadas solamente a lo que se establecía o se interpretaba de la Carta de la Naciones Unidas, el país tampoco tenía mecanismos para enmarcar una participación voluntaria. Cuando la crisis de Haití generó en la ONU el debate sobre la necesidad de intervención internacional en el país, y se estableció la MINUSTAH con su importante componente latinoamericano, la posición del Ecuador para una participación activa en la misión no era particularmente ventajosa. Un segundo problema importante para el Ecuador se presentaba porque la ONU tiene un estándar numérico de participación para incluir un componente de un país en una misión. El país tampoco estaba en capacidad de proveer esta fuerza (Carrión, entrevista, 2010).

Dada la falta de un marco que permita la participación ecuatoriana directamente bajo las Naciones Unidas, el país tuvo que buscar alternativas para solventar esta necesidad. Esto se logró con el establecimiento de una suerte de alianza con otro país que participaría en la misión: Chile. Utilizando la modalidad de una misión combinada, el Ecuador podría tomar parte en la misión como si fuera una parte del componente chileno, el cual contaba con todos los mecanismos necesarios para su participación. Si bien el Ecuador podía adherirse a estos mecanismos, y de hecho lo hizo, este proceso tomó tiempo y su ejecución no era familiar ni para las Fuerzas Armadas ni para los representantes ante Naciones Unidas. La modalidad de misión combinada ofrecía una solución más expedita para este problema. El convenio de Fuerzas en Reserva con Naciones Unidas se firmó apenas dos semanas antes del convenio con Chile, el 29 de Septiembre del 2004, cuando la negociación de éste último ya finalizaba y cuyos contenidos habían sido diseñados con la participación de las mismas Fuerzas Armadas del Ecuador (Gómez, entrevista, 2010)².

El primer contacto entre Chile y Ecuador que eventualmente llevaría a la participación combinada de los dos países tuvo lugar en Naciones Unidas. Los presidentes de ambos países se pondrían en contacto mutuo posteriormente (ecuadorinmediato.com [1], 2004). Considerando la reciente apertura de la UEMPE y el apoyo ecuatoriano al establecimiento de la MINUSTAH, la inconveniencia de no tener

² La negociación para afinar los detalles de la participación conjunta con Chile habían iniciado en agosto del mismo año (ecuadorinmediato.com [1], 2004), firmándose el convenio final a inicios de octubre. El proceso para firmar el convenio con la ONU se llevó a cabo paralelamente, y terminó cuando las conversaciones con Chile ya estaban muy avanzadas. La participación de los ingenieros ecuatorianos había sido ya anunciada en agosto (ecuadorinmediato.com [2], 2004), y detalles más claros a principios de septiembre (ecuadorinmediato.com [3], 2004)

un instrumento de participación en misiones de paz no pasó desapercibida (Gómez, entrevista, 2010). Adicionalmente, es necesario destacar que el bajo perfil del Ecuador en operaciones de paz no solo se ha debido a la ausencia de normativa. El Ecuador enfrenta muchos problemas en lo correspondiente al manejo de su limitado presupuesto. El país ha tenido pocos recursos para destinar a sus misiones de paz, lo que ha impedido una participación más profunda (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010). Si bien es cierto que la ONU reembolsa a los países los gastos de mantenimiento de sus tropas participantes en misiones de paz, el Ecuador no ha tenido mucho dinero para disponer en un principio. Este seguía siendo el caso cuando se suscitó la crisis haitiana. La cooperación bilateral con otro país podría ayudar al Ecuador a reducir considerablemente sus costos iniciales de mantenimiento y solventar problemas logísticos, los principales obstáculos para el envío de tropas (Pozo, entrevista, 2010).

Históricamente, las relaciones de Ecuador con Chile en temas militares han sido importantes. Éstas han tenido fuerza desde 1901, cuando Chile, por pedido de Ecuador, envió una misión de cooperación militar. Desde entonces se han establecido convenios en materia de educación, capacitación, intercambio de información y medidas de confianza mutua y entendimiento entre las Fuerzas Armadas y Ministerios de Defensa de los dos países (Gutiérrez, entrevista, 2010). Teniendo en cuenta la larga historia de cooperación militar entre los dos países, Chile se presentó como una buena opción para establecer un mecanismo de cooperación bilateral para la misión.

Después del primer contacto por parte de las misiones diplomáticas de los dos países en la ONU, ambos tuvieron la oportunidad de evaluar tanto las necesidades de la misión como las capacidades en las cuales podrían cooperar. El pedido oficial de cooperación, a nivel presidencial, lo realizó Chile el 9 de agosto del 2004 (ecuadorinmediato.com [1], 2004). Como parte del componente chileno para la MINUSTAH, la ONU había determinado la participación de Ingenieros especializados en construcción horizontal (Gutiérrez, entrevista, 2010). Tras analizar la propuesta de cooperación de Ecuador, las Fuerzas Armadas chilenas determinaron que las capacidades del Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Ecuador (CEE) era para ellos la mejor opción (Carrillo, entrevista, 2010). Una oferta ecuatoriana de un componente de desminado fue rechazada por Chile debido a que no se ajustaba al perfil de la misión (Gómez, entrevista, 2010).

Para la definición de su participación con Chile, las FF.AA. ya contaban con un marco normativo previo que permitía el acercamiento, establecido en un memorando de entendimiento entre los respectivos ministerios de defensa firmado por los dos países dos años antes, en el 2002. En éste documento se estipulaba ya las intenciones de ambos ministerios en perseguir instancias de participación conjunta para sus fuerzas armadas (Memorándum de Entendimiento, 2002: 3). El proceso del año 2004 para la participación conjunta significó una cristalización de intenciones expresadas con anterioridad. El contacto directo de las Fuerzas Armadas con su contraparte en la negociación resalta su importancia en el proceso y evidencia la posibilidad del Ecuador de modificar las reglas del juego, puesto que las condiciones de su participación no le fueron impuestas.

Los detalles de la cooperación del CEE con las Fuerzas Armadas Chilenas se negociaron entre expertos de las Fuerzas Armadas de ambos países en Chile. La participación diplomática en estas negociaciones fue menor, y se limitó casi exclusivamente a las expresiones de buena voluntad y cooperación entre las dos partes (Salvador, entrevista, 2010). El resultado final fue la firma del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de Chile con Motivo de la Participación de una Compañía de Ingenieros Combinada en MINUSTAH, el 15 de octubre de 2004.

Según el documento, el grupo ecuatoriano queda subordinado a la participación chilena en la misión. La vigencia del memorándum queda establecida “mientras el Gobierno de la República de Chile contribuya a la MINUSTAH con una compañía de ingenieros de construcción lineal” (Memorándum de Entendimiento, 2004:13). Esto significa que el Ecuador no puede retirar su participación hasta que Chile lo haga. En el Memorándum de entendimiento se detallan tanto el componente humano que cada país contribuye, como la maquinaria con la que cada país tiene que contribuir. Igualmente queda detallada la jerarquía y cargos dentro de la misión que ocuparán los agentes de cada país. En el documento también se especifica que Chile correrá con muchas de las responsabilidades logísticas de la compañía, lo que facilita considerablemente la participación ecuatoriana.

La participación combinada de Ecuador y Chile presenta beneficios para las dos partes. Ecuador solventa con este acuerdo bilateral la falta de un marco que permita

su participación directamente bajo Naciones Unidas a la vez que reduce sus costos, lo que antes había resultado ser un obstáculo importante, y le permite la participación con un pequeño componente humano que el país es capaz de dotar sin mayores dificultades. Adicionalmente, y dada la cercanía de la cooperación, el Ecuador refuerza aún más su relación tradicional con Chile. A su vez, Chile no sólo cosecha los beneficios generados por la cooperación con Ecuador sino que también se beneficia de la habilidad del Cuerpo de Ingenieros de Ejército del Ecuador para cumplir con su tarea.

En términos relativos, estos beneficios representan más para Ecuador que para Chile. Para el Ecuador la cooperación combinada era la única manera de lograr la participación en MINUSTAH; para Chile no. Considerando que el componente chileno es más grande y diverso que el ecuatoriano, la unidad combinada de ingenieros sólo es una parte de un aporte más grande. Esta compañía tampoco es la unidad más importante de este. En una publicación del 2010, el Ministerio de Defensa de Chile ha listado una serie de beneficios que recibe su país gracias a su participación en la MINUSTAH. En ella menciona el cumplimiento de obligaciones con la paz y seguridad internacionales, el perfeccionamiento de normativas nacionales, experiencias de coordinación de política exterior y defensa, mejores relaciones cívico-militares, y oportunidades de desempeño internacional para el personal de sus Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional [Chile], 2010: 142). La cooperación de Chile con Ecuador probablemente tiene su mayor impacto en este último objetivo, en cuanto a participación conjunta y combinada. Incluso en esto la cooperación de Chile con otros países haría que la no participación del Ecuador tenga un bajo impacto en los beneficios chilenos. Simplemente sería un nombre menos en una lista.

Su participación con Chile no causa problemas mayores al Ecuador. Es gracias a esta cooperación que el Ecuador puede cosechar sus beneficios ante otros actores y en diferentes planos. Si bien el beneficio directo de una mayor y más profunda vinculación bilateral con Chile es ciertamente positivo, el Ecuador también gana al simplemente evitar costos y procedimientos que de otra manera hubiesen impedido su participación en la MINUSTAH.

Los costos del Ecuador ante Chile se expresan en términos de control y jerarquía. El marco normativo de la participación combinada resulta en un reducido control ecuatoriano sobre su propio contingente en Haití. Un ejemplo de esto es la

obligación del país de permanecer en Haití mientras Chile participe en MINUSTAH; Ecuador no posee la capacidad de retirar su contingente de la misión de considerarlo necesario. Según el Memorando de Entendimiento, esta potestad pertenece exclusivamente a Chile. Este mismo instrumento también define la cadena de mando, dejando el contingente combinado cargo de un oficial chileno; su subalterno es ecuatoriano. El grupo combinado también queda subordinado a una cadena de mando chilena, como uno más de diversos componentes desplegados en Haití. Esto resulta en que el componente ecuatoriano tenga una jerarquía baja en la MINUSTAH, y que su peso en procesos de toma de decisión al interior tenga limitaciones mayores que un contingente independiente.

La baja jerarquía ecuatoriana no sólo se limita al ámbito operativo en el terreno, sino también en las instancias administrativas. Chile queda específicamente encargado de realizar ante la ONU todos los trámites que el Ecuador requiera, incluyendo aquellos relacionados con remuneraciones (Memorándum de Entendimiento, 2004: 11-12). Debido a esto, Ecuador queda a manos de la representación chilena para cualquier movimiento ante el Departamento de Operaciones del Mantenimiento de Paz (DPKO por sus siglas en inglés), oficina de la ONU encargada de la MINUSTAH (Memorándum de Entendimiento, 2004: 5-6). Si bien la representación chilena ha demostrado eficacia en este aspecto y la delegación ecuatoriana ante Naciones Unidas y el DPKO también ha asumido responsabilidades ante el contingente (Carrión, entrevista, 2010), el Ecuador no tiene la capacidad de participar directamente en algunos procesos de toma de decisión. En este sentido, el país también tiene un poder más reducido para hacer oír su voz en el marco de la MINUSTAH.

Los principales beneficios ecuatorianos ante el actor que es Chile se limitan básicamente al mejoramiento de relaciones bilaterales que ya eran buenas, a evitar otros costos asociados con operaciones de este tipo, y a que el Ecuador participe en la MINUSTAH en capacidades que el país puede manejar. Yendo más allá de este contexto bilateral, es gracias a su participación con Chile que Ecuador puede estar en la MINUSTAH en absoluto. De no ser por la cooperación chilena, el escenario de Ecuador ante la misión sería distinto. Los costos y requisitos serían los mismos que para cualquier otro país contribuyente, y el país simplemente no tiene la capacidad de asumir los costos iniciales como componente independiente (Fuente Anónima 1, entrevista,

2010). Dada la imposibilidad ecuatoriana de cumplir con este estándar, es probable que Ecuador estuviera completamente excluido de esta iniciativa. Chile actúa como una suerte de catalizador de la participación ecuatoriana. Sus necesidades y determinaciones particulares afectan la participación del Ecuador, pero a su vez permiten que esta ocurra.

3.3.4. El Nivel Nacional: La Fuerzas Armadas

En este nivel se encuentran dos actores importantes de la participación ecuatoriana en al MINUSTAH: el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas del Ecuador. Si bien hasta ahora se ha presentado al Ecuador como un actor unitario, en realidad está compuesto por diferentes agencias y actores con intereses, costos, y beneficios propios. Ninguno de estos elementos, necesariamente, se opone al interés nacional del país, pero cabe considerar sus posiciones y su racionalidad propia para llegar a un conocimiento profundo de este caso en particular.

Las Fuerzas Armadas son, quizás, el actor nacional más evidente de la participación del Ecuador en la MINUSTAH. Es personal de las Fuerzas Armadas, específicamente del Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CEE), el que lleva a cabo las misiones asignadas por Naciones Unidas, y es su personal quien se expone a los peligros que la situación actual en Haití ofrece. Es imperativo, entonces, analizar el papel de las Fuerzas Armadas en el proceso.

El CEE no cumple con esta misión desinteresadamente, por obligación o por orden de agentes políticos. Las Fuerzas Armadas del Ecuador también reciben ganancias y asumen costos en relación a la MINUSTAH. Si bien los beneficios que las Fuerzas Armadas reciben también son positivos para el país, esto no deja de significar que el interés institucional de una agencia del estado sea un motivador de acciones a nivel internacional. Hay que reconocer que el impacto de la participación del país en la MINUSTAH para otros sectores del estado o de la ciudadanía es considerablemente más reducido o incluso nulo.

El establecimiento de la Unidad Escuela Misiones de Paz Ecuador (UEMPE) no significó un compromiso solamente para el Ecuador como país, sino también para las Fuerzas Armadas como institución. Con la UEMPE las Fuerzas Armadas empezaron a contar con un centro especializado de capacitación para misiones que tradicionalmente habían sido poco importantes en sus prácticas. Los grupos de observadores no sólo eran

minoritarios en comparación a los componentes de otros países, sino que ofrecían a muy pocos miembros de las Fuerzas Armadas la oportunidad participar en misiones reales en el extranjero. Cabe recordar que hasta la firma de la paz con el Perú, el enfoque de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas también estaba dirigido a la cuestión limítrofe. Dada la importancia del conflicto con Perú, las Fuerzas Armadas no podían dirigir sus esfuerzos, fondos y personal a misiones sin un impacto directo en la seguridad nacional. Considerando este problema, los pequeños grupos de observadores eran prácticamente todo lo que las Fuerzas Armadas podían permitirse en términos de su participación internacional (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010).

Una vez firmada la paz y levantado el espectro de un posible conflicto con Perú, las Fuerzas Armadas tuvieron más libertad para el cumplimiento de compromisos internacionales y de objetivos de la Defensa Nacional relacionados con la paz y seguridad internacionales. Entre ellos, se incluye “contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU” (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008:11), objetivo vigente desde antes del envío del CEE a Haití. Sin la amenaza peruana y con un compromiso asumido con la UEMPE, la MINUSTAH apareció en un momento ideal para la satisfacción de este objetivo en una manera más profunda que ocasiones anteriores. La participación ecuatoriana en la MINUSTAH con algo más que observadores militares demuestra de manera tangible el compromiso y capacidad de las Fuerzas Armadas para actuar en el ámbito internacional.

El cumplimiento de las Fuerzas Armadas con sus compromisos internacionales no es lo único que la MINUSTAH ofrece para ellas. Si bien los costos de envío y mantenimiento iniciales del personal a las misiones de paz tienen que ser asumidos por los países participantes, eventualmente la ONU se hace cargo de las remuneraciones del personal. Éstas consisten en poco más de mil dólares por persona (Organización de las Naciones Unidas, 2003). Adicionalmente, la organización asume costos por el equipo utilizado en la misión, reembolsando a los estados por su uso y mantenimiento según las reglas establecidas para el Equipo Propiedad del Contingente (COE, por sus siglas en inglés). Las cantidades ofrecidas por la ONU a manera de remuneración por personal y por equipos son atractivas para los estados (Gómez, entrevista, 2010). Este hecho no ha pasado desapercibido para las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, que consideran a las

remuneraciones recibidas de la ONU uno de los beneficios de su participación en esta clase de misiones (Fuente Anónima 1, 2010).

La Tabla 2 lista los equipos que el Ecuador se ha comprometido a aportar a la MINUSTAH, su cantidad, y el precio recibido de Naciones Unidas por el mismo, en comparación con un precio genérico incluido en la valoración del Manual COE. Esta tabla se incluye lo que el Ecuador recibiría como reembolso por el equipo aportado a la ONU. Con una sola excepción, todos los montos pagados por la ONU son superiores al valor del mercado.

Tabla 2. Cantidades y valores del equipo que Ecuador aporta a MINUSTAH

Ítem	Cant.	Alquiler Mensual del Mercado (por unidad)	Alquiler mensual de ONU (por unidad)
Generador 51-75 KVA	1	USD 771.00	USD 701.00
Generador 41-50 KVA	2	USD 555.00	USD 600.00
Sistema Purificador de agua*	2	No disponible	USD 798.00-6112.00
Camión de Carga general 6/10 Ton.	2	USD 400.00	USD 1285.00
Camión de Mantenimiento*	1	USD 140.00-360.00	USD 1048.00-2419.00
Camión Aljibe 15.000 lts. (Agua)*	2	USD 336.00-504.00	USD 1337.00-1815.00
Camión Estanque 11.000 lts. (Combustible)*	2	USD 320.00-1520.00	USD 1852.00-2739.00
Bulldozer Med. D-6/D-7	3	USD 540.00	USD 2414.00
Rodillo Vibrador Autop. 8/10 Ton.	2	USD 211.00	USD 1276.00
Rodillo Vibrador Tadem	1	USD 57.00	USD 817.00
Camión Tolva 10 mts3 5/8 Ton.*	10	USD 140.00	USD 1108.00-1562.00
Excavadora Med. 0,7/0.9 mts3	1	USD 309.00	USD 1683.00
Camión Pesado taller Ing.	1	USD 52.00	USD 940.00
Betонера 1 mt3	2	No disponible	USD 51.00
Compresor c/herr. Neumat.	1	USD 8.00	USD 610.00

* El Memorándum de Entendimiento no da detalles del equipo que permitan asignarle una categoría específica en la lista del Manual COE. Se incluye el rango de valores que éste equipo podría tener.

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). “Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)”. Disponible en <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2008.pdf>>

Elaboración Propia

Como parte de las especificaciones del memorándum de entendimiento firmado con Chile, se incluye la provisión de que las remuneraciones establecidas por la ONU serían respetadas (Memorándum de Entendimiento, 2004:11-12). Esto significa beneficios económicos para las Fuerzas Armadas Ecuatorianas proporcionales a su participación en la misión. Estos beneficios permiten “la renovación de parte del equipo militar de las [Fuerzas Armadas]”. (Las FF.AA. del Ecuador y las Misiones de Paz ONU: 25). Si bien

el personal encargado de las misiones de paz es enfático al declarar que este es tan sólo uno más de los beneficios que se reciben y que no es el principal, se reconoce que existe y que puede ser bien aprovechado (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010).

Y es que la ONU no provee a sus fuerzas de misiones de paz con el equipo necesario para su operación. Son las mismas fuerzas participantes las que se encargan de proveer su propio equipo, como las Naciones Unidas establecen en el sistema COE, (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 3). Si bien la ONU posee estándares que el equipo debe cumplir para la participación en misiones de paz, en el pasado se han dado casos patéticos de insuficiencia del equipo³ (Jones, 1999: 137). Las nuevas reglas COE están diseñadas con miras a superar estas deficiencias pasadas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 4-5).

El reembolso por uso del equipo de los estados miembros ofrece un incentivo importante para los países participantes en las naciones de paz, y estos fondos terminan en la agencia que los invierte. En situaciones normales, los estados utilizarían sus equipos en las tareas que sus fuerzas requieran. Al comprometer personal y equipos, evidentemente, las Fuerzas Armadas pierden la capacidad de utilizarlos con sus propios propósitos. Adicionalmente, hay que considerar que el uso del material, en condiciones normales, ocasiona su deterioro y depreciación. Para el momento en que la ONU deje de requerir el equipo, este se habrá desgastado y no habrá podido ser utilizado por sus propios dueños (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 17). A modo de compensación, la ONU reembolsa dinero a los participantes en sus misiones.

Las cifras establecidas para el reembolso a los países se estiman según un Valor Genérico de Mercado, calculado en base al precio inicial de la maquinaria, el de sus mejoras y adecuaciones, y ajustado a la inflación (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 16-17). En base a este precio se establece el valor de préstamo mensual y de gastos de mantenimiento. Todos estos valores se calculan para las diferentes variedades de equipos utilizados en las misiones de la ONU, incluyendo transportes, vehículos de combate y maquinaria de construcción, entre otros. A modo de

³ La ONU designó que UNAMIR, en la fracasada UNAMIR desplegada en Ruanda durante 1994, estuviese equipada con 8 transportes blindados de personal (APC, por sus siglas en inglés). La misión apenas recibió dos, uno de los cuales se averió un par de semanas después de llegar. Esto forzó a que el personal de la misión tenga que remolcar el APC dañado tras el funcional en varios despliegues, dando un mensaje de debilidad inigualable en medio de una situación complicada y un conflicto sangriento. (Jones, 1999: 137)

comparación, el Manual incluye un listado de precios de renta ofrecidos por terceros. En general, los precios ofrecidos por las Naciones Unidas son los superiores (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 136-151). Estos reembolsos ofrecen una oportunidad de ganancia económica que facilita la renovación de equipos y posibilita la adquisición de nueva maquinaria a futuro. En condiciones normales, un estado haría uso de su equipo hasta que, finalmente, éste llegue al fin de su vida útil. El estado asumiría los costos de este desgaste, aunque aprovecharía su uso.

A pesar de que no se usan directamente por el país, el uso de este equipo sí sirve al interés nacional, ya que ayuda a materializar la posición discursiva del país y las Fuerzas Armadas en acciones concretas (Toscano, entrevista, 2010), y la remuneración percibida de la ONU por el equipo presenta un incentivo adicional nada desdeñable. Por ejemplo, el valor mensual establecido por los *bulldozers* que Ecuador ha destinado a la MINUSTAH está entre los 835 y 2414 dólares americanos. El alquiler mensual fuera de la ONU es de apenas \$540. En los 66 meses que Ecuador ha participado en la MINUSTAH, el país podría recibir hasta \$477.972, dinero suficiente para comprar tres máquinas nuevas y tener alguna ganancia económica adicional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008: 148). Precisamente, este beneficio es bien aprovechado en otros países, donde se utiliza su activa participación para cosechar beneficios económicos y poder renovar equipos periódicamente (Gómez, entrevista, 2010). En otros casos, el uso del equipo propio permite a los contingentes vivir en condiciones que mucha de la gente a la que van a ayudar encontraría envidiable (Cahueñas, entrevista, 2010), suavizando las duras condiciones del campo y recibiendo adicionalmente una remuneración por esto.

La participación de soldados ecuatorianos junto a personal de otros países en el terreno también reporta un beneficio para las Fuerzas Armadas. Su desempeño en misiones mantiene a los participantes activos y les brinda conocimientos prácticos sobre operaciones a los que no accederían de otra manera. La experiencia adquirida por el personal desplegado en una misión es única y valiosa para la institución, pues es difícil de obtener en otras circunstancias (Fuente Anónima 2, entrevista, 2010). Esta experiencia permite mejorar y corregir los modelos de entrenamiento de las fuerzas, sus procesos y procedimientos para futuros despliegues (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010).

La experiencia en el campo no sólo provee al personal de las Fuerzas Armadas con conocimientos y experiencias útiles, sino que la cooperación lo expone a la cosmovisión, procedimientos y estándares del personal de otros países. Esto representa un beneficio doble. Por un lado se vuelve posible observar la manera en la que las fuerzas de otros países operan, pudiendo adaptar sus conocimientos y técnicas para el beneficio de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Por otro lado, la necesidad de cooperar con fuerzas con sus propios procedimientos y estructuras tiende a llevar a su homologación, con miras a facilitar futuras instancias de cooperación. Esto no solo fortalece los procedimientos de la institución, sino también las relaciones de las Fuerzas Armadas con sus pares en otros países. Esta relación se ve fortalecida por los vínculos personales y de amistad que los soldados forjan en el terreno (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010).

En grandes rasgos puede reducirse estos últimos puntos mencionados a un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Este fortalecimiento es beneficioso para el país, pero el impacto de éste es reducido. Los beneficiarios principales de la participación de las Fuerzas Armadas en una misión de este tipo son ellas mismas. El costo asumido por ellas principalmente es humano. Evidentemente el personal enviado a una misión de paz queda comprometido a ella, y no queda disponible para cualquier otra tarea en la que pueda ser requerido. Adicionalmente, este personal corre riesgos al ser desplegado en un territorio hostil, y es posible que se pierdan vidas en este tipo de misiones (Carrillo, entrevista, 2010).

Este costo humano, en el caso particular de Haití y de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas es bajo. Hasta ahora el Ecuador sólo ha sufrido una baja, en condiciones no relacionadas con el ejercicio de sus tareas (Carrillo, entrevista, 2010). Si bien han ocurrido incidentes violentos en los que el personal ecuatoriano ha estado en riesgo, estos han sido la excepción antes que la regla (Gómez, entrevista, 2010). Dadas las circunstancias de paz que vive actualmente Ecuador, la necesidad de disponer de su personal en el territorio nacional se ha visto reducida. Aunque este no fuera el caso, el impacto de la ausencia de un cuerpo de ingenieros de sesenta y siete personas y de algunos equipos de construcción difícilmente sería mayor.

El balance de costos y beneficios para las Fuerzas Armadas se presenta bastante positivo. Primero tienen la oportunidad de cumplir con su misión y responsabilidades

internacionales, haciéndolas más visibles internacionalmente. Por otro lado, el beneficio económico recibido de la ONU no es despreciable. Adicionalmente se obtienen contactos y experiencias valiosas que no se puede obtener de otra manera. Finalmente, el envío de fuerzas a misiones de mantenimiento de paz mantiene al personal activo y preparado a costos menores que la organización y preparación de simulacros y juegos de guerra (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010). El cumplimiento de una misión altruista alineada con objetivos de la Defensa Nacional por parte de las Fuerzas Armadas también es importante (Bonilla, entrevista, 2010; Las FF.AA. del Ecuador y las Misiones de Paz ONU, 2010: 25).

En el caso específico de la misión en Haití todos estos beneficios vienen a un costo comparativamente bajo. La ya mencionada cooperación con Chile reduce significativamente los costos económicos que el Ecuador debería asumir, al igual que aquellos de material, transporte, y logística. Las características únicas de la participación en Haití hacen que los costos para las Fuerzas Armadas sean menores que aquellos que tendría que asumir en una misión similar operando exclusivamente bajo el régimen de Naciones Unidas o de manera unilateral. El contraste entre los costos y beneficios de la MINUSTAH, para este actor en particular, deja un saldo muy positivo que justifica su participación en la misión.

3.3.5 El Nivel Nacional: Cancillería

El último actor identificado en este proceso de política exterior es el Ministerio de Relaciones Exteriores, secretaría del gobierno encargada de la administración de la política exterior del país y de su representación a nivel internacional. La Cancillería es un actor del proceso debido a su papel en el establecimiento de la MINUSTAH, a su acercamiento con Chile, que permitió la participación ecuatoriana, y a su cooperación en la consolidación del acuerdo final.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, al representar al Ecuador en el plano internacional, tiene intereses de fortalecer las relaciones con otros países y los organismos internacionales, al igual que ganar espacios en foros donde el país pueda participar en procesos de toma de decisión (Salvador, entrevista, 2010). En este sentido, llevar a cabo acciones que reafirmen y visibilicen el compromiso del país con la ONU y

su sistema es de interés para esta agencia. Una oportunidad de reforzar estos compromisos apareció con la crisis de Haití.

La vida política de Haití ha sido tradicionalmente convulsionada, y el surgimiento de una crisis en el país en el 2004, aunque grave, difícilmente era sorprendente. La nación caribeña ha estado plagada por la inestabilidad política, y el mismo presidente Aristide ya había sido depuesto anteriormente. Cuando el tema apareció en el foro de las Naciones Unidas, la Cancillería ecuatoriana, apoyó la intervención del organismo en el país caribeño, ante la antipatía de algunos miembros para los que el problema era otra instancia más de debilidad en un país históricamente inestable (Gómez, entrevista, 2010).

La Cancillería intentó insertarse en algunas instancias relacionadas con el tratamiento del problema de Haití. Sin embargo, esta participación no pudo concretarse en el llamado Grupo de Amigos de Haití. Aunque Ecuador intentó participar en este foro, particularmente ligado a la MINUSTAH, limitaciones técnicas impidieron su participación en él (Toscano, entrevista, 2010). En lugar de esta participación Ecuador se adhirió al mecanismo “2x4 sobre Haití”, junto a Guatemala y Perú. Este grupo ya era conformado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y el nuevo grupo de países miembros amplió la iniciativa a “2x7 sobre Haití”. Actualmente el grupo se ha ampliado aún más, a “2x9 sobre Haití”, e incluye también a Paraguay y Bolivia en el grupo (Llenderozas, 2008: 485-486).

El impedimento del Ecuador de participar directamente bajo las Naciones Unidas en la MINUSTAH no le restó posibles espacios a la Cancillería ecuatoriana, ya que de todos modos la participación combinada le permite al Ecuador acceso al Departamento de Misiones de Paz de Naciones Unidas (DPKO), donde tiene una voz y contribuye al posicionamiento del país (Carrión, entrevista, 2010). A su vez, esto le permite ser consecuente los principios de su política exterior (Toscano, entrevista, 2010). En este sentido, la exitosa gestión frente a Chile sí le permitió a la Cancillería ecuatoriana promover la imagen del país como un defensor de la paz y la estabilidad en el marco de las Naciones Unidas.

Aparte del cumplimiento de esta misión, la Cancillería no logró mucho más en cuanto a su beneficio y promoción del país. En el 2004, cuando se gestionó la participación ecuatoriana en al MINUSTAH, la delegación consideró como un beneficio

de estabilizar a Haití el hecho de que se evitaría flujos de refugiados, cuya fuga cabría esperar de un país devastado. Entonces esta preocupación no era muy importante, dado que la ubicación geográfica del Ecuador lo hacía un destino menos atractivo que otros. En la actualidad, dados los cambios en la política migratoria del país, este objetivo ha cobrado fuerza ya que el Ecuador se ha convertido en un destino más llamativo. En ese entonces, aunque considerado, evitar flujos migratorios era menos importante (Salvador, entrevista, 2010).

El compromiso con Haití le brinda a la Cancillería un grado algo mayor de visibilidad en el plano internacional. Le permite resaltar la participación ecuatoriana en misiones de paz, el respeto a sus compromisos internacionales, y una preocupación real por la situación de Haití. En lo relacionado a la coordinación con Chile y la ONU ante MINUSTAH, la Cancillería no tiene ninguna responsabilidad normativa, aunque su personal ante el DPKO sí realiza gestiones en nombre de los agentes ecuatorianos (Carrión, entrevista, 2010). Formalmente, las relaciones entre el CEE y el Comando de MINUSTAH o la ONU quedan a cargo de Chile, mientras que la coordinación con las fuerzas chilenas está a cargo de oficiales de las Fuerzas Armadas (Memorándum de Entendimiento, 2004: 5-6). Aún así, la Cancillería ha aprovechado la oportunidad para reforzar su posición en el DPKO. Actualmente tiene ahí una persona que se encarga de todo lo relacionado con las misiones de paz del Ecuador, no solo la MINUSTAH (Carrión, entrevista, 2010), por lo que el aumento en la carga de trabajo de su personal y los esfuerzos que debe dirigir a la MINUSTAH son menores.

La vinculación con el grupo “2x9 sobre Haití” tampoco representa una carga para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este grupo tiene reuniones periódicas para coordinar las actividades y políticas de los países miembros para con Haití. En este grupo participan Vicecancilleres y Viceministros de Defensa, pero el compromiso requerido de ellos es relativamente menor. El grupo no sostiene reuniones permanentes ni tiene actividades mayores más allá de sus reuniones periódicas de coordinación (Llenderozas, 2008:485).

Tanto beneficios como costos para la Cancillería han sido bastante modestos. A parte de permitirle la adhesión al grupo 2x9, la participación en MINUSTAH ha traído pocos beneficios directos. La visibilidad ecuatoriana y el papel de esta agencia en el plano internacional no han aumentado significativamente. El convenio con Chile le

evita a Cancillería invertir tiempo y recursos en relación a la participación en MINUSTAH, y las reuniones periódicas del grupo 2x9 son también una inversión menor. El haber vinculado al Ecuador con la MINUSTAH agrega un ítem más a la lista de las cosas que esta agencia ha hecho por el país, aunque los beneficios para ella misma hayan sido menores.

Aún así, la voz y el voto de los personeros de la Cancillería en los espacios abiertos gracias a la participación en la MINUSTAH sí pueden considerarse como un bien para el país. Estos espacios pueden convertirse en herramientas de negociación para conseguir apoyo para el Ecuador en otras materias más relevantes para su desarrollo. Ecuador podría negociar ayudas en otros foros a cambio de su apoyo en estas iniciativas. Puede ser que el grupo “2x9” y el DPKO no sean vitales para la política exterior del país, pero sí se constituyen en insumos para influir en otras negociaciones que le parezcan más importantes. Su rango de acción se diversifica.

3.4. En busca de la racionalidad

Como ya se ha visto, los diferentes actores de este proceso tienen algunas ganancias por su participación en él y enfrentan, a su vez, costos diversos. Esta variedad de costos y beneficios significa también diferentes márgenes de ganancia para ellos. Todos estos actores, los beneficios que reciben, y el impacto de estos beneficios no son visibles en un solo nivel o en una sola iteración de los juegos en este proceso. Ninguno de los actores, de haber actuado independientemente, habría tenido el poder de obtener los beneficios que obtuvo al mismo costo o a uno menor. Es por eso que la interacción entre todos los actores para poder obtener resultados deseados es importante y digna de consideración.

Los beneficios para el Ecuador, considerado como un actor unitario, son proporcionalmente menores, en términos de impacto, a los obtenidos por uno de los actores más pequeños que forman parte de él: las Fuerzas Armadas. Es verdad que el país obtiene un beneficio en términos de prestigio al cumplir con sus compromisos internacionales, especialmente al hacerlo a costos reducidos gracias a la cooperación chilena. Esto le permite, indudablemente, presentarse ante el mundo y la región como un país más comprometido con la paz y la seguridad mundial. Adicionalmente demuestra una disposición a cumplir con compromisos internacionales generados por la

UEMPE. Sin embargo, cabe reconocer que estas buenas intenciones del Ecuador no sólo dependen de un sentido de obligación sino también de una voluntad política de tomar riesgos y asumir costos ante la comunidad internacional. Por sus bajos costos y el componente de participación regional, la MINUSTAH fue una oportunidad única para el Ecuador. Las posibilidades de que una situación similar vuelva a darse son escasas. Si se piensa en un compromiso con la paz y seguridad internacional sin los componentes regionales e históricos que unen al país con otros cooperantes, el Ecuador no ha hecho avances significativos en lo que a misiones de paz se refiere. Los beneficios restantes para el país en la participación en otras misiones en el nivel internacional serían los mismos que en ésta, y sin embargo tal participación no ha ocurrido. Podría pensarse que el Ecuador ha quedado bien servido con su participación en la MINUSTAH y con sus observadores militares, o que la importancia de los componentes regional e histórico fue clave en este caso.

El importante componente de participación regional es una variable que crea un valor adicional para el país. La participación en un “juego” de cooperación internacional agrega frentes en los cuales interactuar con otros estados cercanos, geográfica y políticamente, haciendo llamativa la inserción en esta iniciativa. La óptica para entender parte de la racionalidad ecuatoriana al unirse a la MINUSTAH requiere precisiones de nivel. No sólo es por ayuda a Haití o por cooperación internacional, sino también porque la cooperación es latinoamericana. En este contexto, la participación ecuatoriana puede entenderse no solamente como el deseo de ayudar a un país, sino en el deseo de no quedarse atrás de los vecinos al momento de ayudarlo. Pero recordando la multiplicidad de otras instancias de cooperación regional, la importancia de la MINUSTAH en el fortalecimiento de la cooperación y amistad no es tan importante.

La Tabla 3 sintetiza los beneficios en el nivel internacional considerados hasta ahora. En ella se recoge lo que serían los costos y beneficios desde el punto de vista del nivel internacional, la arena más visible de la acción. En este análisis se asume al Ecuador como actor unitario, que recibe los beneficios y asume los costos de lo que sería su acción. En la primera columna se menciona el beneficio específico obtenido por el país. En la segunda se considera el costo asumido por el país para obtener este beneficio particular. La tercera columna entra en más detalles, estableciendo la importancia del beneficio y relacionándola con el costo.

Tabla 3. Beneficios para el Ecuador (Nivel Internacional)

Beneficio	Costo	Detalles
Seguridad ante inestabilidad Haitiana	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	La situación de Haití no representa amenazas para el Ecuador; es un país poco relevante para la seguridad del Estado. La acción de los ingenieros no tiene una relación particularmente directa con la estabilización y seguridad del país. El costo es bajo, pero el beneficio lo es también.
Beneficios económicos a nivel nacional	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Haití no ha sido un socio económico o comercial importante para el Ecuador. Una recuperación económica que llegue a niveles similares a otros estados caribeños es improbable y tomaría mucho tiempo. Incluso en el escenario más optimista, esto no beneficia directamente al Ecuador
Fortalecimiento de relaciones bilaterales con Haití	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Ambos estados no han sido particularmente cercanos y sus objetivos de política exterior son diferentes. Ecuador no sería el país más importante para recibir apoyo haitiano en cuestiones diplomáticas.
Ganar Influencia en la Reconstrucción de Haití	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Ecuador participa en pocos foros internacionales sobre Haití, donde tiene menos peso que países que le destinan más recursos humanos y materiales.
Cumplimiento de Compromisos de operaciones de paz ante la ONU	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Ecuador ya ha participado en otras misiones de paz. Esta vez puede demostrar un compromiso más grande con la causa dado que su contribución es mayor, pero no ha habido una tendencia al aumento si se consideran los despachos posteriores.
Mayor visibilidad internacional en temas de paz y seguridad	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	La participación ecuatoriana no es particularmente importante. En MINUSTAH existen múltiples grupos más diversos, numerosos y visibles.
Demostración de validez de UEMPE	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Permite justificar fácilmente la validez de una Escuela especializada en operaciones de paz, al poner un grupo entrenado en ella y considerablemente más grande que otros anteriores a operar en el terreno.
Puesta a prueba de cooperación con países de ONU y América Latina	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Existen otras instancias de cooperación, donde el Ecuador tiene más posibilidades de influir en procesos de toma de decisión.
Puesta a prueba de medidas de cooperación y confianza mutua	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Estos sólo se prueban en una medida limitada, especialmente en comparación con la escala de la participación de los otros países. El contingente ecuatoriano es pequeño y de importancia relativamente baja.
Fortalecimiento de relaciones con países de ONU y América Latina	Bajo; envío de delegaciones a foros internacionales sobre Haití	Las relaciones con los otros países no eran tensas, y los foros sobre Haití no son altamente importantes.
Fortalecimiento de relaciones militares bilaterales con Chile	Bajo; menor control sobre el grupo Ecuatoriano en Haití.	Las relaciones bilaterales han sido históricamente positivas, con varios convenios, intercambios e iniciativas en materia militar y de defensa. Esta ocasión abre un nuevo espacio de cooperación en el terreno, donde las oportunidades son menos frecuentes.
Marco normativo que permite la participación Ecuatoriana en una arena de cooperación latinoamericana	Bajo; menor control sobre el grupo Ecuatoriano en Haití.	La participación conjunta reduce costos de manera importante para el Ecuador, evitando también requisitos más duros de la ONU. Permite conseguir los demás beneficios.

Fuente: Textos consultados y entrevistas realizadas
Elaboración propia

Cabe destacar que el costo no es exactamente el mismo ante cada beneficio. El costo de todo lo relacionado con la participación en MINUSTAH para el país tiene que ver con mantener el grupo de ingenieros militares en Haití, pero la reducción de control del país sobre su componente, por ejemplo, es poco relevante ante la ONU o Haití, por lo que este no se incluye en el cálculo alrededor de estos dos actores. En cambio, dado que la reducción en el control sí es una condición para la interacción con Chile, este costo sí se incluye en consideraciones ante este actor. Aún así, el costo global es menor de lo que normalmente sería una participación bajo Naciones Unidas. La inversión humana y de recursos es menor a lo que ésta normalmente tendría que ser.

Si bien la inversión realizada por el Ecuador en la MINUSTAH no es muy grande, tampoco lo son los beneficios que el país recoge gracias a ella. En este sentido, argumentos alrededor de una racionalidad “del Ecuador” para justificar la acción son débiles. Si bien es cierto que Ecuador no paga muy caro, tampoco es mucho lo que recibe. No se gana significativamente en términos de seguridad o de visibilidad; es poco lo que una unidad de ingenieros puede hacer para potenciar estos dos elementos. Es verdad que se agrega una nueva instancia de cooperación internacional con la ONU y otros países latinoamericanos, pero esta es pequeña y limitada debido a que Ecuador se adhiere a la operación con apenas un contingente de ingenieros subordinados a autoridades chilenas. Una contribución más voluminosa bajo mando ecuatoriano podría también hacer que la escala de algunos de estos beneficios también aumente. Considerando la debilidad de los beneficios internacionales para el Ecuador, el poder explicativo de este nivel es parcial.

El complemento a este análisis es observable en el nivel nacional, en lo que se refiere a las agencias del estado. La Tabla 4 realiza el mismo ejercicio que la Tabla 3, pero esta vez haciendo referencia a los actores internos. La primera columna establece qué actor es el que recibe un beneficio el cual se lista en la segunda. La tercera columna recoge los costos de la participación de estos actores en esta acción. Finalmente, en la cuarta columna se realiza una reflexión sobre la relación entre los costos y beneficios percibidos por los actores.

Tabla 4. Beneficios para Actores Internos (Nivel interno)

Actor	Beneficio	Costo	Detalles
FFAA/CEE	Actividad y experiencia del personal de las FFAA y del CEE en situaciones de emergencia	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Las FFAA y el CEE evitan llevar a cabo ejercicios u otras iniciativas más caras para obtener el mismo resultado, aunque el grupo que se beneficia de la experiencia también es pequeño.
FFAA/CEE	Beneficio económico para el CEE por uso de maquinaria y personal	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Permite al CEE recuperar la inversión realizada en la misión y obtener beneficios económicos adicionales para mejorar y actualizar sus equipos. El personal participante también recibe remuneraciones altas de la ONU.
FFAA	Cumplimiento de Objetivos de la Defensa Nacional de las FFAA	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Toma acciones concretas ante un discurso asumido, aunque otras actividades pueden lograr estos mismos objetivos.
FFAA	Visibilidad regional de las FFAA del Ecuador	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Las FFAA no tienen muchas oportunidades de visibilizarse internacionalmente de una manera similar, pero el grupo es pequeño y no muy visible.
FFAA	Exposición y contacto con experiencias y procesos de FFAA internacionales	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Permite a las FFAA exponerse a nuevas experiencias que le permiten mejorar sus propios procesos.
FFAA	Fortalecimiento de relaciones con las FFAA de otros países	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	La cooperación con las FFAA de otros países es clave para la misión, pero el contacto es limitado por el tamaño del grupo y su tarea.
FFAA	Participación en una misión de paz a costos reducidos	Bajo; menor control sobre el grupo Ecuatoriano en Haití.	Permite la consecución de los demás objetivos con bajos costos.
MMRREE	Acceso al foro del DPKO para la Cancillería	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	Se gana algo de importancia dentro del foro al adquirir nuevos compromisos con la misión, pero participaciones anteriores ya brindaban acceso. Se abren puertas en lo relacionado a MINUSTAH
MMRREE	Acceso al grupo "2x9 Sobre Haití"	Bajo; delegación ocasional a reuniones	No se trata de una instancia de cooperación internacional de gran importancia, pero permite la formación de vínculos más estrechos con los otros países de la iniciativa.
MMRREE	Mayor visibilidad en el marco de la ONU	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	La participación abre la puerta a nuevos espacios en la ONU relacionados a Haití, mientras que da algo más de peso al Ecuador gracias a su más activa participación
MMRREE	Mayor visibilidad de su labor en el país	Bajo; despacho y mantenimiento de un grupo minoritario de ingenieros militares	La Cancillería puede mencionar exitosas gestiones ante MINUSTAH y la ONU ante el país

Fuente: Textos consultados y entrevistas realizadas
Elaboración propia

Al participar en la arena internacional, las agencias internas recogen beneficios que no podrían obtener del estado o actuando por su cuenta propia en el nivel nacional. Esto es especialmente cierto para las Fuerzas Armadas, puesto que lo que reciben es básicamente entrenamiento para su personal en situaciones que son difíciles de replicar fuera de situaciones de crisis reales o la ejecución de costosos ejercicios militares o juegos de guerra. Al mismo tiempo, las FFAA experimentan una cooperación real con otros países de la región en el terreno, se exponen a nuevas experiencias y pueden dirigir estos conocimientos a su modernización y mejoramiento. Si bien para el Ecuador la misión representa un fortalecimiento de su imagen y sus vínculos internacionales, los beneficios más tangibles son recibidos por este actor interno del país.

El acceso a nuevos foros de toma de decisión, o el fortalecimiento de su posición en los que ya estaba presente, le brindan nuevas oportunidades a la Cancillería de ganar protagonismo. En este protagonismo la Cancillería puede verse superada por los representantes de otros países con contribuciones mayores, pero aún así ésta gana espacios y elementos de negociación que puede utilizar para la persecución de otras agendas. Si bien es cierto que las iniciativas relacionadas con Haití no tienen tanto peso en lo que a los intereses del país respecta, la Cancillería puede utilizar su voz y voto en estos espacios a cambio de apoyo en otros que le parezcan más relevantes. Efectivamente, la Cancillería se abre nuevos espacios de negociación para seguir cumpliendo con su agenda y objetivos institucionales. Es verdad que esta arena en particular no sea muy interesante, pero sí es una herramienta potencialmente útil para negociar en otros espacios.

En el caso de estos dos actores internos, más ganancias se cosechan de una manera más completa. Adicionalmente, al ser ellos quienes negocian con otros actores internacionales y contribuyen a definir los parámetros de su inserción en la operación, la consideración de su racionalidad es relevante. Participar en una negociación es hacer uso de su agencia; los costos y beneficios no les son impuestos por terceros, sino que se obtiene la posibilidad de perseguirlos por su propia cuenta. Considerando esto, y que los beneficios recogidos por estos actores representan más para ellos que para el Estado, cabe concluir que es racional para ellos tomar acciones que los lleven a participar en la misión.

3.5. Conclusiones.

Una vez observada la racionalidad existente en ambos niveles, puede concluirse que las motivaciones de las instituciones del estado ecuatoriano tuvieron un peso relativo muy importante en esta acción internacional. Por supuesto, la presión puesta por la reciente apertura de la UEMPE forzó en algún grado la acción, pero en realidad lo hizo en condiciones bastante favorables. El poder explicativo de esta razón sólo es limitado, considerando la variedad de beneficios adicionales. La experiencia ganada por el personal del CEE en una situación de emergencia, en cambio, se constituye en una oferta más tentadora para los agentes internos, especialmente cuando al mismo tiempo se logra una cooperación internacional con la ONU, los países de la región, y el amigo histórico que ha sido Chile. La MINUSTAH, en este sentido, ofrece “matar muchos pájaros de un tiro”, mientras agrega un llamativo componente económico. Si bien éste último no es un factor tan importante, dada la limitada participación humana y material del Ecuador, sí es un bono considerable. Ante un paquete tan completo, la favorable disposición de las Fuerzas Armadas no es sorprendente. Ecuador, como país, puede figurar en la lista de contribuyentes a la MINUSTAH, pero quien realmente se desempeña en el campo y recolecta los mayores beneficios de la participación son sus Fuerzas Armadas. Este resultado sólo es obtenible gracias a la gestión de la Cancillería, que se convierte en el vínculo entre las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Chile, y el Sistema de Naciones Unidas. Para las FFAA, este grupo de recompensas no puede obtenerse en una arena de negociación doméstica.

Dado que la Cancillería también tenía beneficios para percibir, su cooperación con las Fuerzas Armadas tendió a lograr un mismo objetivo de participación. Gracias a los beneficios obtenidos por las dos partes, sus acciones han llegado a un equilibrio que a ambos les ha convenido y les conviene mientras la MINUSTAH dure. Es improbable que los costos y beneficios para las dos partes cambien en lo que le quede de vida a la MINUSTAH y a la participación ecuatoriana en ella. La participación en misiones de paz permite a estos actores ganar espacios y obtener beneficios que serían difíciles de lograr en la arena interna.

Esto último es importante, pero eventualmente sólo justifica las misiones en cualquier misión de paz y en cualquier modalidad. El caso de MINUSTAH presenta una serie de beneficios adicionales para ellos que hacen que esta participación en particular

sea más deseable; beneficios que probablemente no se encontrarán juntos otra vez en una sola instancia. Es improbable que este nivel de cooperación regional ocurra en cualquier otra misión de paz, a menos que esta ocurra una vez más en América Latina. La cooperación bilateral que tantos costos reduce quedaría, una vez más, sometida a un nuevo proceso de negociación; su reiteración es incierta. El acceso a un grupo tipo “2x9 Sobre Haití” sería posible en otra instancia de participación para el país intervenido, pero habría que ver lo interesante que resulta esta propuesta en caso de un país más distante o donde los cooperantes representen menos para el Ecuador.

La MINUSTAH se presenta como una coyuntura única para la participación en una misión de paz, especialmente al considerar los beneficios para los agentes nacionales junto a los internacionales. La acción ecuatoriana no es tan racional en el nivel internacional, pero lo es más al considerar que los actores internos del país tienen mucho que ganar. La acción de éstos, vista desde el plano internacional, queda oculta; cubierta por lo que pare ser una acción y una racionalidad del país. No es que una mirada limitada al plano internacional sea incorrecta. No lo es, pero sí es parcial y pierde mucho de lo que está detrás de la decisión. Es posible que los verdaderos interesados en el proceso internacional queden ocultos, pero una observación cuidadosa, que penetre las diferentes arenas donde las decisiones se toman y los actores se mueven, permite ver que, lo que en un momento parecía una acción poco racional, tiene sentido utilizando el mismo esquema. Sólo hay que concentrarse en partes diferentes del mismo proceso.

Capítulo IV: Sobre la interrelación

Como ya se ha visto en los capítulos anteriores, no siempre ocurre que los procesos de toma de decisión de un estado estén influenciados exclusivamente por lo interior o lo exterior. Ambas dimensiones tienen una injerencia importante en las decisiones tomadas. He ahí la importancia de la consideración de los procesos de negociación en dos niveles. Hay que reconocer que en algunos casos un aspecto puede primar sobre el otro, pero es vital tener en cuenta que la interrelación es importante. La no consideración de posibles ramificaciones de una acción, sea en el nivel que sea, puede dar la impresión de que esta no es racional, o que sea subóptima, sin que este sea el caso.

La consideración de agendas enquistadas y ocultas es sólo una parte de la agenda de análisis sugerida por Tsebelis (1990), como se vio en el capítulo dos. Recapitulando, Tsebelis planteaba que una acción aparente mente irracional de un actor podía comprenderse considerando la misma acción en una arena diferente, pero ofrece también otras opciones para comprender estos procesos. Una alternativa viable para el análisis también es la consideración de la acción como una iteración de un juego más extenso. En este caso, la racionalidad depende de una estrategia a largo plazo del actor ante sus contrapartes (Tsebelis, 1990: 161). ¿Es posible comprender la participación del Ecuador en este sentido?

Las acciones de política exterior no tienen lugar en un vacío, sino que poseen un contexto más amplio, determinado por los lineamientos políticos del gobierno o de políticas de estado preestablecidas. Esto actúa como un marco diferente donde acciones individuales pueden entenderse como parte de un conjunto más grande de políticas. Sin embargo, hay algunas dificultades para considerar que la adhesión del país a la MINUSTAH en términos estratégicos. La primera, y probablemente la más importante, es la ausencia de una verdadera política de estado en lo referente a operaciones de paz de la ONU. El tema no es parte importante de ninguna agenda relacionada con la política exterior ecuatoriana. Hay menciones sobre estas operaciones en Política de Defensa Nacional del 2002, como un lineamiento relacionado a la obtención de seguridad regional (Ministerio de Defensa Nacional [Ecuador], 2002: 95-96), y en el Plan Nacional de Política Exterior del 2006. Sin embargo, ambas menciones son más

bien vagas, sin una política o criterios de inserción definidos y son de poca relevancia. En el Plan Nacional de Política exterior, la entrada más extensa en referirse a estas operaciones se limita a expresar que un lineamiento estratégico del Ecuador es “[p]restar su contribución las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que desarrolla la ONU. La Cancillería proporcionará al Presidente de la república los elementos de juicio para decidir en cuáles d dichas operaciones participará el país” (Ponce, 2006: 41). Esto significa que los casos serían evaluados uno a uno, sin criterios preestablecidos.

De igual manera, el procedimiento seguido para negociar el memorando de entendimiento con Chile y permitir efectivamente la adhesión ecuatoriana a la misión fue realizado de manera *ad hoc*. Dada su tarea de enlace con la ONU y con Chile, la cancillería tomó parte en el proceso y su representante firmó el documento, mientras que agentes de las FFAA participaron en la negociación dado que ésta era la institución que contaba con conocimientos sobre el personal que podría participar y las condiciones bajo las que lo haría. Otras instancias que podrían ser relevantes en lo relacionado con el envío de tropas ecuatorianas al extranjero, como el congreso nacional, se quedaron fuera del proceso.

La falta de políticas y procesos de estado en materia de operaciones de paz hace difícil decir que el Ecuador actuó estratégicamente al decidir su participación, aparte de mejorar su imagen como país comprometido con el orden internacional y regional. Una vez más, es más fácil defender esta postura para los actores al interior del Estado, y sus intereses permanentes de ganar experticia y nuevo espacios. En este caso, simplemente, se dio la oportunidad de cumplir con el objetivo estratégico de participar en una misión de paz debido a una coyuntura atractiva. De acuerdo a este lineamiento, la participación en la MINUSTAH sí contribuyó a presentar al país como un miembro un poco más activo en lo concerniente a las operaciones del Mantenimiento de la Paz ante la ONU. La MINUSTAH aumentó el número de efectivos del Ecuador participantes en este régimen, convirtiéndolo en un interlocutor más serio dentro del DPKO mientras mantiene los gastos en los que debe incurrir a niveles aceptablemente bajos. En este sentido la racionalidad del Ecuador existe, pero es débil. El modesto objetivo estratégico de participar en misiones de paz cuando se pueda, se cumple también modestamente con la inserción de un grupo pequeño a la MINUSTAH.

Cabe recalcar que los procesos relacionados con la MINUSTAH sí tuvieron un impacto más importante para la inserción del Ecuador en el régimen internacional de mantenimiento de la paz. Esto no necesariamente dentro de políticas y procedimientos de estado, sino haciendo una contribución de insumos para una futura formulación en este sentido. Como ya se dijo anteriormente, durante este proceso también se llegó a acuerdos a más largo plazo con las Naciones Unidas. Como resultado, ahora existe un nuevo memorándum de entendimiento que compromete al Ecuador a mantener fuerzas en stand-by para la ONU, puestas a disposición del Organismo en los casos que éste considere necesarios. Este acuerdo puede resultar determinante en futuras participaciones más intensas del Ecuador en nuevas misiones del mantenimiento de la paz, y puede ser un primer paso para “alcanzar” a países con participaciones más activas. Sin embargo hay que recalcar que, en los seis años transcurridos desde la firma de este convenio, el Ecuador no ha aumentado su participación en estas misiones de manera significativa. Esto significa que no hay evidencia para sugerir que el país realmente tiene miras a aumentar su participación en el futuro, por lo que la valoración de esta racionalidad puede no ser tan válida. Ha dado un paso dirigido a un posible aumento posterior, pero esto no necesariamente tiene que ocurrir.

Otra alternativa de consideración se refiere a la generación de un cambio de reglas, donde la acción es racional gracias a que las limitaciones alrededor de la acción cambian. En este caso, una acción que no sería racional dentro del juego de reglas anterior se vuelve racional una vez que éstas se ajustan (Tsebelis, 1990: 8-9). Si el actor es consciente de este cambio, pero el observador no, entonces las acciones tomadas pueden parecer irracionales o subóptimas a éste último. Es posible aplicar este modelo a la participación en MINUSTAH gracias a las opciones de reducción de costos, simplificación de procesos y relajamiento de requisitos presentadas por Chile, que efectivamente cambiaron las reglas de juego para la participación ecuatoriana. La negociación llevada a cabo por estos dos actores permitió que los negociadores ecuatorianos tengan un efecto sobre las reglas del juego reduciendo sus costos de participación. Es necesario recordar que las recompensas de esta participación son esencialmente las mismas que si el Ecuador hubiese enviado su personal de manera independiente, acción que no podía tomar debido a los requisitos de la ONU y a los altos costos iniciales que habría tenido que asumir.

Recapitulando lo mencionado anteriormente, los beneficios de su participación para el Ecuador incluían experiencia y capacitación para su personal de las Fuerzas Armadas, visibilidad internacional, experiencia en cooperación internacional con otros países de la región y beneficios económicos por los pagos de la ONU. La escala de estas recompensas por la participación también crecería proporcionalmente de acuerdo al número de efectivos enviados a la misión. Más personal capacitado, experimentado es situaciones de emergencia, mayor visibilidad debido a su número y dispersión, más remuneraciones de las Naciones Unidas por personal y su equipo, más capacidad de cooperación al tener la necesidad de coordinar con otros contingentes en tareas más diversas, etc. En éste sentido, más es mejor. ¿Por qué conformarse con una participación relativamente minúscula?

En el caso de la ONU, los costos también aumentarían proporcionalmente a una mayor participación. Los gastos en logística, transporte y de mantenimiento, hasta que los fondos de las Naciones Unidas lleguen, serían considerables para el Ecuador. Este obstáculo es difícil de superar para un país que de por sí cuenta con recursos bastante limitados para su desarrollo y funcionamiento interno. Seguir las reglas de la ONU para agregar un componente ecuatoriano a la MINUSTAH elevaba los costos considerablemente, por lo que cualquier tipo de participación tendría que llevarse a cabo a través de rutas alternativas. La negociación bilateral con Chile, en efecto, cambió las reglas del juego al reducir los costos de participación, aunque también significó limitar la participación ecuatoriana a las necesidades chilenas. Si bien esto impone limitaciones a la participación, lo más importante es que permite el ingreso a la MINUSTAH. Dadas las primeras reglas, las de la ONU, el resultado óptimo de una amplia participación habría sido inalcanzable de todos modos. Las segundas reglas negociadas con Chile reducen los costos de una manera más aceptable, pero imponen una limitación importante en cuanto a volumen sobre el componente ecuatoriano.

Considerando el cambio de las reglas, una participación limitada del Estado Ecuatoriano se vuelve considerablemente más comprensible. Limitar su componente a la compañía de Ingenieros solicitada por Chile, si bien reduce la exposición de las FFAA del Ecuador a las recompensas ofrecidas por la ONU, permite que el Ecuador pueda unirse a la iniciativa y cosechar *algún* beneficio de ella. La participación conjunta efectivamente deja de lado las reglas de las Naciones Unidas y pone en efecto otras,

negociadas por los participantes. Y dentro de este nuevo juego de reglas se ha alcanzado un equilibrio

Si bien esto hace racional la acción del Ecuador, considerándolo como el autor de la acción, esta lógica también es aplicable a sus agencias. Los actores internos ecuatorianos jugaron un papel en la modificación de las reglas de participación. Al negociar directamente y mantener un contacto constante con los negociadores, tanto en Naciones Unidas (Gómez, entrevista, 2010) como en las reuniones con Chile, su actuación fue clave para dar paso al memorando de entendimiento entre los dos países en agosto del 2004 (Salvador, entrevista, 2010). Las FFAA utilizaron los espacios de negociación para conformar, en cierta medida, lo que sería la participación ecuatoriana en la MINUSTAH. Al sentarse en la mesa negociadora con sus contrapartes de Chile, las FF.AA. no dejaron que simplemente se les impongan condiciones desde el ejecutivo, o que los encargados del Ministerio de Relaciones Exteriores manejen exclusivamente el proceso de negociación con los demás actores. La negociación sirvió como un medio más directo para hacer valer sus preferencias. Evidentemente, este papel simplificó considerablemente el proceso de negociación. Usar a la Cancillería como intermediaria entre las Fuerzas Armadas de los dos países a lo largo de todo el proceso de negociación hubiera complicado innecesariamente los canales de comunicación, lo que pudiese haber resultado en un acuerdo más bien subóptimo de cooperación en el terreno. Si bien este es un argumento en algo más fuerte que el anterior para justificar la inserción en MINUSTAH como una acción del país, es igualmente fuerte si se reconoce a las FF.AA. y a la Cancillería como los verdaderos autores de la acción.

A partir de esta reflexión, es posible reconocer la inserción del Ecuador en la MINUSTAH desde los tres puntos de vista sugeridos por Tsebelis. En primer lugar, como una acción en la que la racionalidad pertenece a actores opacados por uno más obvio que parece racional. En segundo lugar, como un paso más en un juego iterativo más grande. Cabe reconocer que este acercamiento cuenta con poca evidencia para ser sustentable, dada la naturaleza *ad hoc* de los procesos de inserción del Ecuador en operaciones del mantenimiento de la paz, y la falta de una política de estado al respecto. Finalmente, sí se puede concebir a este como un proceso en el que el Ecuador, al participar conjuntamente con Chile, modifica las reglas de adhesión y llega a una matriz

de costo-beneficio que le resulta más atractiva. Al preferir esta última sobre el juego de reglas original, su elección es racional.

4.1 *Nested games* y la racionalidad de la MINUSTAH

Es ante situaciones de aparente irracionalidad que se plantea la propuesta teórica de este trabajo. La acción internacional no ocurre en solitario. Esta puede estar compuesta por múltiples juegos en su interior, o a su vez ser parte de una serie de juegos internacionales. Tsebelis sugiere una reconsideración de la perspectiva del observador para comprender la racionalidad de una acción, y este marco analítico es plenamente utilizable para el estudio de la política exterior y las relaciones internacionales. Aplicando esta propuesta al caso específico de la vinculación entre el Ecuador y la MINUSTAH, esto se traduce en cambios de perspectiva alrededor de los actores del proceso, de las reglas del juego internacional, y de la consideración de juegos iterativos en lugar de juegos de una sola iteración. Si bien la acción ecuatoriana tiene sentido en estos tres análisis, la realidad es que en dos de ellos, tomados por su propia cuenta, la racionalidad es débil. El argumento más fuerte a favor de una acción racional tiene que ver con la consideración de agendas internas. Por supuesto, por no hay que olvidar que la consideración del conjunto es importante. Dado que los escenarios ante la ONU, Chile, y los intereses internos sí fueron considerados por los negociadores, es falaz argumentar que sólo un aspecto es el único importante o que mereció consideración. Que el aspecto interno sea más importante que los demás no significa que los otros no lo sean.

En resumen, la participación del Ecuador en MINUSTAH es un caso en el que es posible identificar algunas maneras de reenfocar un problema de racionalidad aparentemente débil. Reajustando el punto de vista del observador, como sugiere Tsebelis, es posible comprender la fortaleza real de lo que podrían parecer esfuerzos inútiles o desperdiciados. En este caso en particular, es posible entender la acción como racional desde los puntos de vista previamente mencionados.

El primero es la consideración del caso como una iteración de un juego a más largo plazo entre Ecuador y la ONU. En este marco, la elección es racional aunque no particularmente poderosa. Utilizando esta perspectiva, la adhesión ecuatoriana a esta misión tiene sentido para mejorar el record nacional en el régimen de operaciones de

paz. El país refuerza su compromiso con la organización, pero no lo hace de una forma particularmente fuerte, al menos en comparación con otros países participantes en el mismo régimen. El Ecuador también da buena cuenta de la creación de la UEMPE en esta ocasión, pero es posible que, sin una unidad similar para la capacitación del personal, la cooperación con la MINUSTAH no se diera simplemente por falta de personal calificado. Si bien es importante que el país cumpla con sus compromisos internacionales, sí se había hecho algunos avances en esta materia con anterioridad, y la importancia de reforzar el papel del Ecuador como cooperante ante la ONU no se ha traducido en un aumento de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz posteriores. Aparentemente al país le basta con tener ocasionalmente una participación un poco más grande de lo normal. Esto repercute al reducir las posibilidades de ser considerado como un *free rider* en el DPKO, de ser un negociador en un espacio para el cual se hace poco.

Una segunda consideración puede hacerse al respecto de la negociación Ecuador-Chile, y cómo esta posibilita la acción ecuatoriana de unirse a la MINUSTAH. A pesar de que la limitada participación conjunta resulta en una reducción de los posibles réditos para el Ecuador de una operación de paz, esta modalidad resultó lo suficientemente atractiva para que el Ecuador se una a ella. Esto se debe a que la cooperación bilateral, en este caso, elimina una barrera la participación del Ecuador, los costos logísticos y económicos de su gente y equipo. La conformación de un grupo combinado redujo este gasto considerablemente. Al abaratar la inserción del país en la MINUSTAH, Chile efectivamente crea una nueva alternativa preferible a una adhesión directa a ONU, permitiendo que tanto el Ecuador, sus Fuerzas Armadas y su Cancillería puedan sacar provecho de esta operación. Por supuesto, esto significa una limitación en cuanto al tamaño del grupo cooperante, que se reduce a un grupo de sesenta y siete personas, y a una subordinación a la cadena de mando chilena. Estos costos no son muy grandes, puesto que Ecuador no podía proveer de grupos muy grandes de todos modos, y el país no tenía experiencia en lo relativo a estas misiones como para insertarse con facilidad en sus estructuras de mando. Esto puede vincularse al concepto de *bounded rationality*. Es verdad que existen resultados más óptimos, como los que se conseguirían con componentes grandes e independientes, pero este objetivo resulta inalcanzable y participaciones menores son más atractivas.

Una tercera alternativa es la consideración de otra serie de juegos y negociaciones, esta vez al interior del estado. Esta propuesta se vincula a la existencia de una multiplicidad de agentes domésticos y con intereses que pueden conseguirse en lo internacional. Es posible que la participación en MINUSTAH no beneficie de una manera importante al estado ecuatoriano en su conjunto, o tenga un impacto directo sobre el nivel de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, el Ecuador sí recibe beneficios al contar con agencias más capaces. Las experiencias del personal de las Fuerzas Armadas son un insumo para la mejora de los sistemas de seguridad, defensa y cooperación internacional en estas materias. Adicionalmente, la experticia obtenida en el manejo situaciones de emergencia permite a este personal actuar y desplegarse más efectivamente en caso que situaciones similares o de desastre se den en el país. En este sentido, el trágico terremoto ocurrido en Haití a principios del 2010 vino a “mejorar” las posibilidades de aprendizaje del grupo ecuatoriano. Este se vio obligado a llevar a cabo tareas de emergencia de búsqueda y rescate que no había tenido que realizar antes (Cahueñas, entrevista, 2010), en una situación que podría ocurrir en el país dada su ubicación en una zona de intensa actividad sísmica. Idealmente, habría que albergar la esperanza de que el Cuerpo de Ingenieros del Ejército no llegue a necesitar estos conocimientos y habilidades en el país, pero no está de más contar con expertos capaces de brindar ayuda si fuera necesario.

Dejando de lado las posturas relacionadas con la seguridad y las FFAA, la MINUSTAH presenta réditos políticos y diplomáticos para el país que quedan en manos de la Cancillería. Esta institución cuenta con un nuevo recurso de promoción para el Ecuador: espacios adicionales para la presentar al estado como comprometido con la paz mundial, regional, y a las iniciativas multilaterales de las Naciones Unidas. Si bien la participación no es tan vigorosa como la de otros vecinos, puede decirse que el discurso ecuatoriano sobre la cooperación internacional y las iniciativas de la ONU no se quedan simplemente en palabras. Al mismo tiempo, esto también materializa posturas expresadas en políticas de defensa del estado y principios de política exterior. Es cierto que el Ecuador gana poco con su magro contingente de ingenieros en MINUSTAH, pero las Fuerzas Armadas ganan más en términos de entrenamiento, contacto internacional, visibilidad, experiencia y recursos. Al mismo tiempo, la Cancillería obtiene nuevos elementos de negociación para el país.

En todos casos mencionados cabe destacar que el cambio de postura del observador, requerido para comprender la racionalidad de la acción, simplemente consiste en una consideración más seria de otros actores del proceso. En el primero, la consideración se hace ante el contexto de varias iteraciones en las que era posible unirse a operaciones de paz. Se puede considerar que el Ecuador necesitaba una instancia de cooperación en un régimen donde tradicionalmente ha cooperado poco. La racionalidad es visible por el afianzamiento de la posición ecuatoriana en este régimen internacional. En el segundo caso, la acción también se puede considerar como racional cuando se incluye a Chile como parte del proceso, no considerando exclusivamente a la ONU como contraparte. Este tercer actor reduce los costos de transacción para el país de una manera tal que la participación más limitada se vuelve posible y más llamativa una vez considerados los escasos recursos ecuatorianos. En el tercer caso, las cosas no tienen mucho sentido si se considera que quien obra es el país. Pero cuando se considera a las Fuerzas Armadas y Cancillería como los verdaderos protagonistas del proceso, la racionalidad es más observable. En todos estos casos, lo importante es considerar el proceso de una manera algo distinta. Lo que cambia es la comprensión alrededor de la acción tomada.

Un ángulo en área internacional donde el Ecuador tiene poco que ganar es en términos de su relación con Haití. La distancia geográfica, política y económica entre ambos países significa que el país intervenido tiene poco que ofrecer para el Ecuador en el futuro. El estado caribeño es un país periférico para los intereses internacionales del Ecuador. Más importantes que el país intervenido, en este caso, son los interventores. Es con ellos con quienes se pueden entablar relaciones más fuertes y beneficiosas, y quienes pueden proveer al Ecuador y a sus actores internos con beneficios por su participación. La acción es racional cuando se considera a estos terceros actores.

Es falaz presentar a cada uno de los análisis expuestos como un componente independiente o en oposición mutua. Ninguna de las tres maneras de entender la racionalidad es “la correcta” por su propia cuenta. En el proceso todos estos elementos fueron importantes, pero su combinación, finalmente, es lo que primó. Características particulares de MINUSTAH como la importantísima participación latinoamericana y la posibilidad de formar un grupo combinado con Chile son, hasta ahora, elementos bastante únicos de la misión. En este sentido, cabe destacar la participación del Ecuador

en otras misiones destinadas a países centroamericanos, a las cuáles el Ecuador también se ha adherido. Dado este precedente, podría esperarse que una nueva misión de la ONU a algún país sudamericano cuente una vez más con la participación del país.

Cabe destacar que, a más del costo económico, la inexistencia de la UEMPE durante misiones anteriores se constituía en un obstáculo para despliegues mayores. Sin este elemento el país no contaba con la capacidad de entrenar fuerzas en números significativos y con los estándares requeridos por la ONU. Una prueba de su capacidad fue necesaria una vez creada esta institución. Esto se logró con la inserción a la MINUSTAH, en la cual la UEMPE pudo desplegar unidades entrenadas en su seno. Esta clase de participaciones, en el futuro, también beneficiarán a la UEMPE al hacerla merecedora de reconocimientos y de ampliar su propia capacidad, al ser una escuela activa que rinde resultados positivos. De hecho, ya existen planes a futuro para expandir la capacidad de la UEMPE (Gómez, entrevista, 2010). Esto podría resultar en una nueva inserción del país en otras intervenciones, pero cualquier proyección en este sentido es especulativa. El precedente asentado por la adhesión a la MINUSTAH en este sentido es aún dudoso.

Es difícil establecer patrones a futuro sobre lo que sería una futura participación del Ecuador en futuras operaciones de paz. Esto se debe a la falta de una estrategia clara a seguir (Fuente Anónima 1, entrevista, 2010). Al momento la consigna sigue siendo la determinación de participación según el caso, pero sin siquiera un lineamiento básico sobre si la tendencia será a un aumento, disminución, o a mantener más o menos constante el número de efectivos despachados. Dada la falta de una verdadera política de estado al respecto, nuevas participaciones también se verán afectadas por la voluntad de los gobiernos de turno, que efectivamente tienen poder de veto sobre las sugerencias de la Cancillería para la participación. Si habrá nuevas participaciones a futuro o no dependerá de la aprobación del poder ejecutivo.

Otro factor de importancia para considerar la posibilidad de nuevas operaciones de paz es el de los limitados recursos disponibles para participar en estas iniciativas. La escasez de recursos para este tipo de operaciones sigue siendo una realidad, por lo que instancias futuras de participación tendrán que ser baratas también. Dadas las necesidades de recursos de muchas otras áreas del estado y de las mismas Fuerzas Armadas, lo más probable es que estos otros sectores terminen absorbiendo los recursos

que podrían ser destinados a nuevas oportunidades de *peacekeeping*. Aún no se ha establecido un presupuesto destinado exclusivamente a este tipo de iniciativas, por lo que las decisiones futuras también dependerán de la disponibilidad de recursos en la coyuntura.

La carencia de estrategias y presupuesto para futuras misiones de paz dificulta también la obtención de beneficios. No se pondrá contar con la explotación de réditos de experiencia, recursos o cooperación internacional a futuro, pues su adquisición es incierta. Cualquier rédito económico, de experiencia o de cooperación no puede ser aprovechado si no existe. Una vez más, mucho dependería de la coyuntura.

Habiendo países que aprovechan su inserción en las operaciones de paz de la ONU en un grado considerablemente mayor, estas también pueden ser un recurso explotable para el Ecuador. Al mismo tiempo, puede aprovechar para desarrollar una normativa más fuerte al respecto. El actual cooperante en Ecuador con la MINUSTAH, Chile, posee mecanismos de supervisión legislativa al respecto, y son autoridades del parlamento las que definen la continuidad del país en la misión (Gutiérrez, entrevista, 2010). De esta manera se reduce la agencia del ejecutivo o de los actores más directamente interesados en estas operaciones, y se permite una actuación más “de estado”. La multiplicidad de agendas de los grupos internos del Ecuador es más importante en su caso.

Esto se puede visibilizar en el proceso de adhesión a la MINUSTAH. Al dejar que las Fuerzas Armadas y la Cancillería manejen la negociación con Chile o la ONU, se les deja un alto grado de agencia. Ellos pueden determinar si su tal participación es conveniente o no por su cuenta, por lo que el peso de sus propios objetivos en la decisión final aumenta. La falta de estrategias y procedimientos previamente establecidos deja la definición de las participaciones a evaluaciones de caso en caso a estos dos actores. Ambos tienen tareas que cumplir, y beneficios que recibir, y queda en sus manos tomar acciones o dejar las cosas pasar. De hecho, la Cancillería Ecuatoriana puede formular recomendaciones de participación a las Fuerzas Armadas, pero queda en manos de éstas últimas determinar si sus capacidades de cumplimiento están a la medida o no, aunque los criterios de la Cancillería han sido respetados hasta la fecha (Gómez, entrevista, 2010).

4.2 Investigaciones relacionadas

Tras considerar el marco teórico planteado y el caso al que ese se aplicó, hay que señalar que aún quedan abiertas muchas posibilidades relacionadas de investigación científica. Existen muchos ángulos desde los cuales se puede explorar la participación del Ecuador en el régimen de las operaciones de paz de la ONU. Tras recolectar información relacionada al proceso de la MINUSTAH, sería interesante desarrollar un ejercicio similar con respecto a las otras misiones del Ecuador, aquellas en las que se ha limitado al envío de observadores militares. De esta manera sería posible llevar a cabo un estudio comparativo, capaz de establecer de una manera más profunda las diferencias entre la MINUSTAH y otras misiones para el Ecuador.

Otro ejercicio interesante sería un estudio sobre la participación ecuatoriana en operaciones de paz, pero comparándola con la de otro país. En este caso sería posible establecer las particularidades del Ecuador para su limitada inserción en este régimen, al igual que las constantes que resultan en que algunos estados tengan una participación menos activa. Reconociendo que muchos de los participantes más importantes en las operaciones de paz de la ONU son estados en vías de desarrollo o relativamente pobres, sería interesante establecer por qué estos tienen una participación activa, mientras que estados con características similares no se insertan en este régimen. En el caso de estados más poderosos, se ha propuesto que su débil inserción se debe a una preferencia por la acción unilateral dado que tienen los medios para llevarla a cabo (Hampson, 2001: 390), por lo que éste acercamiento es menos llamativo.

En términos del marco teórico, sería interesante realizar nuevos análisis de *nested games* en otras instancias de política exterior del país, no sólo en materia de seguridad. Por ejemplo, nuevos análisis de decisiones de política comercial o migratoria podrían ser muy interesantes. Dado que este marco teórico parece ser muy apropiado para la comprensión de un estado desagregado, donde varios actores internos tienen un importante grado de agencia en procesos de toma de decisión, puede considerarse también llevar a cabo estudios donde se analiza el mismo caso con el modelo de *nested games* y con otro alternativo, a fin de comparar la capacidad de diferentes marcos teóricos de entender las acciones internacionales del país. Hay que reconocer que, a pesar de sus beneficios y flexibilidad, el modelo de Tsebelis no es infalible, y habrá

casos donde modelos alternativos brindarán mejores comprensiones de la realidad. De ser este el caso, establecer cuáles son estos modelos sería imperativo.

Dado el poco avance que se ha hecho acerca de la participación del Ecuador en las operaciones del mantenimiento de la paz de la ONU, estas u otras contribuciones serían provechosas para el desarrollo de la investigación en seguridad del país. La elaboración de nuevos trabajos, metodologías e investigaciones sobre el tema podrían, algún día, aumentar la relevancia de un cuerpo de conocimiento que aún está en desarrollo, para el que este trabajo espera ser un insumo de crecimiento.

4.3 Conclusión

Esta instancia de política exterior, como se ha visto, debe mucho a los actores internos del estado, cuyos esfuerzos han resultado en su participación en la MINUSTAH y en algunos beneficios. Al unirse a esta y otras operaciones de paz de la ONU, el Ecuador bien podría estar tomando una decisión sobre hacer la guerra del lado de la comunidad internacional (Doyle, 2001: 529). Cuando llegue el momento que el país tome esta decisión, como ya ha pasado en el caso de la MINUSTAH, es importante comprender el por qué de la decisión ecuatoriana, sea cual sea.

A fin de cuentas, podemos decir que no será porque al Ecuador le gusta la guerra, pero tampoco se puede decir a ciencia cierta por qué sí será. He ahí la importancia de comprender las decisiones del estado, y las consecuencias positivas o negativas que pueden traer. Difícilmente la inserción en estos regímenes será negativa para el Estado, pero es bueno saber cuándo, por qué y para quién es positiva. Con esto, quizá algún día, podamos todos aprender a beneficiarnos de lo que se hace, y no sólo aquellos a quienes la participación atañe o afecta directamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggestam, Lisbeth (2008). "New Actors. New Foreign Policy: EU and Enlargement" en *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases.* Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.) pp. 359-376. New York: Oxford University Press.
- Ain Bilbao, Gastón (2009). "Intervención Internacional. Haití: Receta Repetida, Fracaso Anticipado". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. No. 10. pp. 1-36.
- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL.
- _____ (2008). "The Cuban Missile Crisis" en *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases.* Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.): pp 207-228. New York: Oxford University Press.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). "Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)". Disponible en <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2008.pdf>>
- Banco Central del Ecuador. *Comercio Exterior*. <<http://www.portal.bce.fin.ec/vto_bueno/seguridad/ComercioExteriorEst.jsp>>
- Basabe, Santiago (2007). "El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: Perspectivas, enfoques y campos de acción" en *Instituciones e Institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía.
- Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry Weingast (2000). "Analytic Narratives Revisited" en *Social Science History*. Vol. 24, No.4. pp. 685-696.
- Bravo, Klever Antonio (2005), *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas: Por los Senderos de la Paz*. Quito: Editorial Ecuador.
- Betts, Richard K (2001). en *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.). Pp. 285-294. Washington: United States Institute of Peace Press
- Carlsnaes, Walter (2008). "Actors. Structures and Foreign Policy Analysis" en *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases.* Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.) pp. 85-100 New York: Oxford University Press
- Carment, David & Patrick James (1996). "Two-Level Games and Third-Party Intervention: Evidence from Ethnic Conflict in the Balkans and South Asia". *Canadian Journal of Political Science*. Vol 29, No. 3. pp 521-554.
- Carrión Mena, Francisco (2010). "El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)" en *Ecuador: Relaciones Exteriores a la Luz del Bicentenario* Zepeda, Beatriz (coord.) pp. 233-264. Quito: FLACSO Ecuador.
- Couceiro, Arroyo, Helena (2005). "Haiti: La MINUSTAH, un Mandato Fuerte, una Interpretación Frustrante" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*. No. 92. pp. 41-48.
- De Jonge Oudraat, Chantal (2001). "UN Sanction Regimes and Violent Conflict". en *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.). Pp. 323-352. Washington: United States Institute of Peace Press.

- Dellarocas, Chrysanthos (2005) "Reputation Mechanisms". Working Paper. Disponible en <<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.138.6406&rep=rep1&type=pdf>>> Visitado en Octubre 31, 2010.
- Doyle, Michael W (2001). "War Making and Peace Making: The United Nations' Post-Cold War Record" en *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.). Pp. 529-560. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Ecuadorinmediato.com [1] (Agosto 10, 2004) "Ecuador enviaría tropas a Haití". Disponible en <<http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuador_enviaria_tropas_a_haiti--337>>. Visitado en Septiembre 16, 2010.
- _____ [2] (Agosto 14, 2004) "Confirmado: Ecuador manda tropas para Haití". Disponible en <<http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--456>> Visitado en Septiembre 16, 2010.
- _____ [3] (Septiembre 10, 2004) "Militares ecuatorianos ayudarán en Haití". Disponible en <<http://ns1.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/militares_ecuatorianos_ayudaran_en_haiti--1270>>. Visitado en Septiembre 16, 2010.
- Elster, Jon (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. New York: University of Cambridge Press.
- Escudé, Carlos (1995). *El Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Evans, Peter, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (1993). *Double edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*". Berkeley: University of California Press.
- Gross Stein, Janice (2008). "Foreign Policy Decision-Making: Rational, Psychological and Neurological Models" en *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.) pp. 101-116. New York: Oxford University Press.
- Hampson, Fen Osler (2001). "Parent, Midwife or Accidental Executioner? The role of Third Parties in Ending Violent Conflict". en *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*. Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.). Pp.387-406. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Hayes, Margaret y Gary Wheatley. (1996) *Interagency and Political-Military Dimensions of Peace Operations: Haiti – A Case Study*. Washington DC: National Defense University.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. (2004) "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". En *Perspectives on Politics*. Vol. 2 Issue 4. Pp. 725-740.
- Hermann, Margaret G (2001). "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework" *International Studies Review*. Vol. 3. No. 2. pp. 47-81.
- Hey, Jeanne (2002). "Luxembourg's Foreign Policy: Does Small Size Help or Hinder?" *Innovation: The European Journal of Social Sciences*. Vol 15. No. 3. Pp. 211-225.
- _____ (1997). "Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy" *Third World Quarterly*; Vol. 18 Issue 4. Pp. 631-657
- _____ (2003). *Small States in World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave.
- Hirano, Kohta (2004). *Hellsing*. Vol. 4. Milwaukee: Dark Horse Comics.
- Hudson, Valerie (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. New York: Rowman and Littlefield.
- _____ (2008). "The History and Evolution of foreign Policy Analysis". en *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases.* Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.) pp. 11-29. New York: Oxford University Press.
- Iida, Keisuke (1996). "Involuntary defection in two-level games" *Public Choice*. Vol. 89. No. 3/4. Pp. 283-303.
- Jones, Bruce D. (1999). "Military Intervention in Rwanda's 'Two Wars': Partisanship and Indifference" en *Civil Wars: Insecurity and Intervention* Walter, Barbara y Jack Snyder (eds.). Nueva York: Columbia University Press. Pp. 116-145
- Kalaitzidis, Akis y David Felsen (2007). "Adding the Domestic determinants to Greek Foreign Policy" *Journal of Military Sociology*. Vol 35. No. 2. pp. 219-235.
- Keohane, Robert (1986). "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En *Neorealism and its Critics* Keohane, Robert (ed.). pp. 158-203. New York: Columbia University Press.
- Krishnasamy, Kabilan (2003). "Bangladesh and UN Peacekeeping: the Participation of a 'Small' State". *Commonwealth and Comparative Politics*. Vol. 41, No. 1. Londres, Pp. 24-47.
- Kubalkova, Vendulka (2001). "Foreign Policy, International Politics, and Constructivism" en Vendukla Kobalkova (ed) *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: Sharpe Pp. 15-37.
- Laitin David D. (1999) "Somalia: Civil War and International" en *Civil Wars: Insecurity and Intervention* Walter, Barbara y Jack Snyder (eds.). Nueva York: Columbia University Press. Pp. 146-180.
- Llenderrozas, Elsa (2008). "Instituciones y Cooperación Subregional del Cono Sur frente a Amenazas Transnacionales. Una Comparación con la Experiencia en Haití". en *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Rivera Vélez, Fredy (ed.). pp 483-497. Quito: FLACSO Ecuador.
- López, Ernesto (2005), "En la Espesura de Bois Caimán: Una Mirada sobre Haití". En *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los Retos de la Gobernabilidad*. Sepúlveda, Isidro (ed.). pp 155-173 Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Malanczuk, Peter (1997). *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Londres: Routledge.
- March, James G. (1978). "Bounded Rationality. Ambiguity and the Engineering of Choice" *The Bell Journal of Economics*. Vol 9. No. 2. Pp. 587-608.
- Mead, Walter Russell (2010). "The Carter Syndrome". *Foreign Policy Online*, <<http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/04/the_carter_syndrome>> (visitada en 08/04/2010)
- Mearsheimer, John J. y Stephen Walt (2006). "The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy". Disponible en <<<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0040.pdf>>>, Visitado en 08/04/2010.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa *Agenda Política de la Defensa Nacional* (2008). Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

- Ministerio de Defensa Nacional [Chile] (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional [Ecuador] (2002). *Política de la Defensa Nacional Del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.
- Organización de las Naciones Unidas [1](2010) “Contributors to United Nations Peacekeeping Operations”. Disponible en <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/may10_1.pdf>> Visitado en Septiembre 19, 2010.
- _____ [2](2010). “Ranking of Military and Police Contributors to Peacekeeping Operations”. Disponible en <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/may10_2.pdf>> Visitado en Septiembre 19, 2010.
- _____ (2003) “Today’s Peacekeepers. Questions and Answers on United Nations Peacekeeping”. Disponible en <<<http://www.un.org/events/peacekeepers/2003/docs/qanda.htm>>>
- Peters, Guy (2005). *Institutional theory in Political Science: The New Institutionalism*. Londres: Continuum.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). “Institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Volumen 17. N° 1. Pp. 7-38.
- Pineo, Ronn (2010). “Las Relaciones de Ecuador y los Estados Unidos durante la Guerra Fría” en *Ecuador: Relaciones Exteriores a la Luz del Bicentenario* Zepeda, Beatriz (coord.) pp 297-330. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ponce Leiva, Javier [1] (2006). “El Último Periodo Democrático”. En *Ecuador en el Mundo 1830-2006*. Cuvi, Pablo (ed.). Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano.
- _____ [2] (2006) (coord.) *Planex 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Putnam, Robert D (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games”. *International Organization*. Vol 42. No. 3. Pp 427-460.
- Rosenau, James (1994). “Preteorías y teorías sobre política exterior”. En *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los Clásicos*. John A. Vasquez (comp.). pp. 206-219. México DF: Editorial Limusa.
- Schmitt, Eric (2009). “Obama Issues Orders for More Troops in Afghanistan”. *The New York Times*. 11/30. Disponible en <<<http://www.nytimes.com/2009/12/01/world/asia/01orders.html>>>
- Searing, Donald D. (1991). “Roles, Rules and Rationality in the New Institutionalism” *The American Political Science Review*. Vol 85. Pp 1239-1260
- Sepúlveda Muñoz, Isidro (2005). “La Geopolítica Latinoamericana en la Resolución de un Problema Interno”. En *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los Retos de la Gobernabilidad*. Sepúlveda, Isidro (ed.). pp. 107-140. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Shepsle, Kenneth (1979). “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”. *American Journal of Political Science*. Vol. 23, No. 1. Pp. 27-59.
- Singer, J. David (1961). “The Level-of-Analysis problem in International Relations”. *World Politics*. Vol 14. No. 1. Pp. 77-92
- Street, Anne M. (2004). *Haiti 2004*. Londres: Catholic Institute for International Relations.

- Tokatlian, Juan Gabriel (2005). "Haití: Una Intervención Equivocada". *Análise de Cojuntura OPSA*. No. 8. pp. 1-9
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Unidad Escuela Misiones de Paz Ecuador (UEMPE) (2008). "Historia de la UEMPE". Disponible en <<<http://www.uempe.mil.ec/historia.html>>> Visitado en Agosto 25, 2010
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War: A theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- _____ (2002). "The Origins of War in Neorealist Theory". En *Conflict after the Cold War*. Betts, Richard K. (ed.). pp. 68-74. New York: Longman Publishers.
- Wohlfort, William C (2008). "Realism and foreign Policy" en *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Smith Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.) pp. 31-48. New York: Oxford University Press.
- Woo, Jung-Yeop y Timothy Romanowich (2007). "A Nested Game Approach to Foreign Policy Choice: The Case of South Korea" Disponible en <<http://www.allacademic.com/meta/p198944_index.html>> Visitado en 08/04/2010.
- Yépez Lasso, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Documentos

- Las FF.AA. del Ecuador y las Misiones de Paz ONU. (Presentación .pptx del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas). 2010.
- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de Chile con Motivo de la Participación de una Compañía de Ingenieros combinada en MINUSTAH. (Tratado) 15 de Octubre, 2004.
- Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa de la República de Chile y la República del Ecuador. (Tratado) 21 de Noviembre, 2002.

Entrevistas

- Bonilla, Patricio. Coronel (r) del Ejército. Entrevista concedida el 15 de Abril, 2010.
- Cahueñas, Hugo. Voluntario de la Cruz Roja Ecuatoriana en Haití en Enero 2010. Entrevista concedida el 21 de Junio, 2010.
- Carrillo, Cristóbal. Jefe del Estado Mayor del Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CEE). Entrevista concedida el 2 de Junio, 2010.
- Carrión Mena, Francisco. Embajador del Ecuador Ante la Organización de las Naciones Unidas. Entrevista concedida el 7 de Julio, 2010.
- Fuente Anónima 1. Entrevista concedida el 10 de mayo, 2010.
- Fuente Anónima 2. Entrevista concedida el 7 de julio, 2010.
- Gómez, Verónica. Enlace entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional. Entrevista concedida el 12 de Mayo, 2010.
- Gutiérrez Barrales, Ernesto. Agregado Militar de Chile. Entrevista Concedida el Lunes 7 de Junio, 2010.

Pozo, Lautaro. Viceministro de Relaciones Exteriores del Ecuador 2010. Entrevista concedida el 30 de Abril, 2010.

Salvador Holguín, Gonzalo. Embajador del Ecuador en Chile en el año 2004. Entrevista concedida el 31 de Mayo, 2010.

Toscano, Denys. Representante Alterno del Ecuador ante la OEA. Entrevista concedida el 29 de Mayo, 2010.