

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Edición**  
María Arboleda  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Julio Oleas Montalvo  
Juan Cuvi  
Diego Mancheno  
Floresmilo Simbaña  
Edgar Isch I.  
Milton Luna Tamayo  
Bayardo Tobar  
Ana María Larrea  
Alfredo Ruiz Guzmán  
Gaitán Villavicencio  
Kintto Lucas  
Julio César Trujillo  
Agustín Grijalva  
Diego Borja  
Carlos Castro  
Víctor Hugo Jijón  
José Luis Coraggio  
Daniel Badillo  
Francisco Hidalgo  
Gerardo Venegas  
Enrique Arias  
climático  
Claudia Detsch  
Guillaume Long  
Jorge Guamán  
Dalton Bacigalupo  
Silvia Salgado  
Alex Remache

10 feb/mar 2010

# Coyuntura

**5** **Editorial**  
Nuevo momento:  
fortalecer el acuerdo  
por el cambio  
Francisco Muñoz Jaramillo

**10** La política partida en  
tres: ¿Se deshacen las  
costuras  
entre las fuerzas del  
cambio?  
Franklin Ramírez Gallegos

**17** Las fuerzas políticas  
en la Asamblea Nacional  
Virgilio Hernández y  
Fernando Buendía

**26** Comercio exterior y  
desarrollo  
Julio Oleas Montalvo

**32** De la soberbia al  
oportunismo: Estrategias  
de la derecha en la  
revolución ciudadana  
Juan Cuvi

**36** Política económica:  
Balance crítico  
Diego Mancheno



**42** Las relaciones entre el  
movimiento indígena y  
el gobierno  
Floresmilo Simbaña

**48** El gobierno de Correa  
y su conflicto con el  
magisterio  
Edgar Isch I.

**54** Educación: más Estado  
junto a más Sociedad  
-La anacrónica relación  
Ministerio - UNE-  
Milton Luna Tamayo

**58** Cinco tesis equivocadas  
sobre la necesaria  
reforma de la  
Universidad  
Bayardo Tobar

**61** Autonomía universitaria  
y sociedad de mercado  
Ana María Larrea

**67** Universidad-ejecutivo:  
una relación de  
coordinación  
Alfredo Ruíz Guzmán

**73** La nueva arquitectura  
financiera instrumento  
para la integración y el  
Desarrollo de la Región  
frente a la Crisis  
Pedro Páez

**78** Crisis energética,  
vida cotidiana y  
governabilidad  
democrática -  
Emergencia eléctrica y  
gestión del Gobierno del  
Nacional Populismo-  
Gaitán Villavicencio

**84** ¿Comunicación  
democrática o dictadura  
mediática?  
Kintto Lucas



# Política pública y legislativa

**88** El fundamento  
constitucional de la  
nueva economía  
Julio César Trujillo  
y Agustín Grijalva

**94** La instrumentación de  
la nueva economía en el  
contexto del régimen de  
desarrollo  
Diego Borja

**98** Defender el programa  
constitucional  
Carlos Castro

**103** Economía alternativa,  
plurinacionalidad e  
interculturalidad  
Víctor Hugo Jijón

**108** La economía popular  
solidaria en el Ecuador  
José Luis Coraggio

**115** El rol de las empresas  
públicas en la nueva  
economía del Ecuador  
Daniel Badillo

**119** Reforma y nueva política  
sobre la tierra  
Francisco Hidalgo

**123** Régimen de desarrollo  
Gerardo Venegas



# Debate

**143** Régimen de  
desarrollo y nueva  
economía propuesta  
en la Constitución  
Dalton Bacigalupo

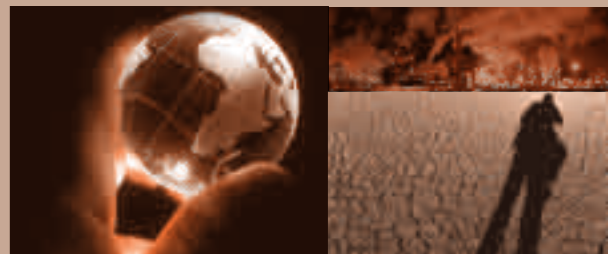
**151** Madurar un  
nuevo régimen de  
desarrollo y una  
nueva economía  
para profundizar el  
cambio  
Silvia Salgado y  
Alex Remache

# Internacional

**128** La actual crisis  
económica mundial  
Enrique Arias

**132** Latinoamérica en  
las negociaciones  
internacionales  
sobre cambio  
climático  
Claudia Detsch

**138** Ecuador entre  
UNASUR y ALBA  
Guillaume Long





*internacional*







## Ecuador entre UNASUR y ALBA

Guillaume Long

Guillaume Long — Profesor Asociado FLACSO, editorialista de El Telégrafo

Uno de los grandes retos internacionales del Ecuador, en especial desde su presidencia pro-témpore de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), reside en articular una política exterior que sea a la vez idealista y radical, es decir, de fuerte cuestionamiento a las injustas estructuras que imperan en el mundo, a la par que se apege a un cierto realismo, sobre todo en el campo de la seguridad y del equilibrio del poder regional. El reto no es sencillo, pero los acontecimientos de los últimos meses ilustran lo compatible que pueden ser estos dos ejes estratégicos.

Muchos auguraban que la adhesión del Ecuador a la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América) coartaría por completo la versatilidad, la pluralidad y el pragmatismo de la política exterior del Ecuador. Cabe decir —empero— que las verdaderas objeciones de muchos analistas eran más bien remanentes del típico miedo a la imagen del país, es decir, de un visceral respeto a las jerarquías y hegemonías imperantes en el mundo. Sin embargo, la visión de un Ecuador atrapado en la ALBA,

que no puede emanciparse de las ataduras del “chavismo internacional” ni asumir una personalidad internacional propia, ha quedado seriamente debilitada.

El primer factor para que aquello no haya sucedido es la fuerte personalidad del Presidente Rafael Correa, poco proclive a ser líder de segunda categoría, peor aún marioneta de los intereses de algún país extranjero.

El segundo factor es la propia estructura productiva del país. A pesar de sus evidentes carencias en el autoabastecimiento de combustible y de la ausencia de una industria petroquímica, Ecuador no deja de ser un país petrolero. Como tal, y contrariamente a muchos otros socios de la ALBA, Ecuador se beneficia del alza de los precios internacionales de los hidrocarburos.

No se puede negar que la participación venezolana en la economía ecuatoriana ha sido importante. Incluye planes para inversiones en la Refinería del Pacífico y en el incipiente sector gasífero, en la venta de combustible por exportación de petróleo, envíos de urea, entre otros. Sin embargo, esta relación económica bilateral no ha sido creadora de grandes asimetrías, y mucho menos de dependencias o alineaciones en el campo de la política internacional.

El tercer factor para la independencia de la política exterior del Ecuador tiene menos que ver con la personalidad del Presidente y la estructura productiva del Ecuador, que con el momento histórico que se vive, marcado por dos elementos cruciales: la presidencia pro-témpore del Ecuador de la UNASUR, y la continua desconfianza e inseguridad que padece Ecuador con relación a Colombia, ahora con una renovada alianza militar con Estados Unidos.

### El “equilibrio” de fuerzas regional

La relación del Ecuador con Colombia, si bien ha mejorado en los aspectos formales de la diplomacia bilateral, también se ha problematizado mucho más como producto del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos. La capacidad bélica colombiana siempre fue superior a la de sus vecinos. Colombia es el tercer receptor de ayuda militar de Estados Unidos en el mundo y tiene además un gasto de defensa muy superior al de sus vecinos. Efectivamente, el gasto de defensa colombiano en relación a su PIB es tres veces mayor al gasto de defensa venezolano, pese a los estereotipos difundidos por los medios sobre un supuesto “belicismo chavista”. El reciente acuerdo

colombo-estadounidense propulsa aún más esta asimetría militar en la región de los Andes. En este contexto de renovadas preocupaciones de seguridad, una alianza de Ecuador con Venezuela y con los demás socios de la ALBA luce desde la perspectiva de este país, por decir lo menos, totalmente insuficiente.

El país que sí puede inquietarse con este nostálgico retorno a la Doctrina Monroe es Brasil. Brasil tiene gran población, enorme tamaño geográfico, estabilidad política y proyección económica, así como una creciente autoridad y legitimidad política internacional. Sin embargo, Brasil padece de un cierto complejo de inferioridad en cuanto a su capacidad de respuesta bélica, sobre todo comparado con la desmedida capacidad militar de Estados Unidos. Es además el único miembro del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) carente de armamento nuclear. Brasil está por lo tanto inconforme con el acuerdo Uribe-Obama y apunta a reducir su vulnerabilidad y reequilibrar la balanza, intentando ganar peso como un actor militar. Las recientes compras militares de Brasil a Francia por 14 mil millones de dólares son muy ilustrativas de este proceso.

Brasil se siente además muy aludido por esas instalaciones militares estadounidenses en territorio colombiano. No se trata de preparaciones para guerras poco probables, sino de cálculos de poder, de posicionamientos geoestratégicos, de rivalidades frías pero latentes en donde juega un importante papel el acceso a los recursos hídricos, botánicos y en últimas instancias genéticos de la Cuenca Amazónica. No podemos subestimar lo irritante que resultará, tanto para los círculos diplomáticos como para los hombres de uniforme

del gigante suramericano, la presencia militar norteamericana en la Amazonía, área de influencia natural y por lo tanto *sagrada* para las fuerzas armadas brasileñas desde hace varias décadas.

Por todo aquello, la presencia de las bases estadounidenses en Colombia se ha leído como una verdadera provocación, que se suma a todas las demás decepciones y desencuentros sufridos desde la posesión de Obama: tibieza frente al giro esperado de sus relaciones con Cuba, ambigüedades en el golpe de estado en Honduras, mantenimiento de la Cuarta Flota, falta de compromisos en temas mundiales importantes como el cambio climático, la paz en el Medio Oriente, entre otras decepciones. La reciente radicalización del Presidente Lula es, por lo tanto, consecuencia de todos estos ingredientes, a los que se suma la ‘cachetada’ norteamericana de las siete bases en Colombia.

En materia de seguridad regional, Ecuador no tiene por donde escoger. La alianza con Brasil es necesaria e inevitable. Solo Brasil, y no Venezuela ni la ALBA, puede balancear a una Colombia *cabeza de playa* de la penetración estadounidense en la región. Ecuador —además— no puede descuidarse del muy escurridizo Perú gobernado por Alan García, a veces muy pro-Colombia, a veces menos, pero que acaba de poner sus puertos a disposición de la Cuarta Flota estadounidense y reconoce a los golpistas de Honduras.

Para Ecuador, una Colombia hostil al norte le obliga a tener buenas relaciones con Perú al sur, pero una desconfianza en el régimen peruano alienta buenas relaciones con Chile, lo que a su vez hace que Perú, que tiene grandes dificultades con sus dos vecinos



meridionales (Chile y Bolivia) no busque problemas con Ecuador al norte. Ecuador también ha sabido cultivar una interesante cercanía con Argentina, el otrora gran aliado de Perú, que fue el Garante del Protocolo de Río más problemático para Quito.<sup>1</sup>

Resumiendo, a pesar de todas estas alianzas ecuatorianas, resulta sin embargo muy claro, que a nivel suramericano, hoy es Brasil el país que realmente hace la diferencia en la región.

### **Ecuador, la UNASUR y las Cumbres de 2009**

Sin Brasil no hay UNASUR. Este axioma fatalista podría llevarnos a conclusiones aún más pesimistas, pero afortunadamente, el Brasil de Lula no es el de Sarney, Collor de Melo, Franco o Cardoso, y permite algún margen de maniobra. Algunos argumentarían que Brasil siempre ha permitido márgenes de maniobra, lo que lo comprobaremos cuando el PT salga del poder, que ojalá no sea demasiado pronto. Hoy, por lo tanto, se puede aprovechar los vientos que soplan en los Palacios del Planalto y de Itamaraty para que la incipiente UNASUR no se limite a reproducir una integración basada exclusivamente en la lógica comercial de la década de los 90, así como para posicionar a Suramérica de manera más decisiva a nivel internacional.

En los aspectos en los que no se concuerda plenamente con Lula, Amorim o Marco Aurélio, todavía se goza de cierta libertad de movimiento para expresar inconformidad y proponer otras salidas de forma amistosa. Los sindicalistas suelen ser buenos

<sup>1</sup> Con la excepción de cuando Perón se alejó del Presidente peruano Odría para acercarse a Velasco Ibarra.

negociadores incluyendo en los foros internacionales. Pero este margen de maniobra se ve significativamente reducido cuando se tratan cuestiones de seguridad regional. En este tema, la dis-

“  
**El tercer factor para la independencia de la política exterior del Ecuador tiene menos que ver con la personalidad del Presidente y la estructura productiva del Ecuador, que con el momento histórico que se vive, marcado por dos elementos cruciales: la presidencia pro-témpore del Ecuador de la UNASUR, y la continua desconfianza e inseguridad que padece Ecuador con relación a Colombia, ahora con una renovada alianza militar con Estados Unidos.**”

crepancia se vuelve más difícil y delicada, porque Ecuador no tiene otra posibilidad: necesita el firme apoyo de Brasil frente a Colombia.

Durante meses, ni siquiera después del ataque a Angostura, el apoyo de Brasil no lucía tan seguro. Los presidentes Lula y Uribe seguían en un son

diplomático bastante cortés, a pesar de desavenencias pasadas, entre otras, el hecho de que Uribe haya puesto un fin bastante categórico a los sueños de Lula de volverse el gran pacificador del conflicto colombiano. Hoy la situación ha cambiado, y Brasil está más cerca del Ecuador. Una nueva realidad que Quito no ha querido, ni querrá desaprovechar en el 2010.

En los últimos meses, Ecuador ha jugado la carta de la moderación. Ha buscado, en primera instancia, demostrar flexibilidad mediante la reanudación de sus relaciones diplomáticas con Colombia. Ha llegado asimismo a la conclusión de que resulta muy difícil lograr una condena rotunda al acuerdo militar colombo-estadounidense y que pedir garantías, aún siendo frustrantemente insuficiente, es lo más que se puede esperar en este momento. De otro lado, las relaciones entre Ecuador y Brasil, después de un franco enfriamiento producto de la expulsión ecuatoriana de Odebrecht en el 2008 y de las duras palabras del Presidente Correa en referencia al BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), verdadero motor y *vaca sagrada* del modelo neo-desarrollista de Lula, han mejorado notoriamente.

Tanto la Cumbre de la UNASUR en Bariloche, como las dos cumbres posteriores en Quito, demostraron que para Ecuador había que articular dos estrategias: una de solidaridad con sus socios del ALBA, que refleja las verdaderas preferencias de Quito (el discurso del Presidente Correa en Bariloche fue ilustrativo de esta posición política del Ecuador); y una segunda, más pragmática, cercana de Brasil, que se articula principalmente desde la presidencia pro-témpore de la

alianza. La reacción de evidente “mal genio” de Lula en la Cumbre de Bariloche fue algo sorprendente, así como injusta dada la cercanía con Brasil demostrada por los tres países del ALBA. Pero, a la final, fue probablemente más bien el resultado de su frustración con el espacio y con los excesos retóricos de casi todos los presidentes contra Colombia, que el fruto de una diferencia fundamental con la posición de Ecuador.

En la Cumbre de Quito, el 15 de septiembre de 2009, Colombia, que fuera de cámaras se dedicó a bloquear cualquier salida al problema de las bases estadounidenses, quedó muy aislada en el seno de la UNASUR. La siguiente Cumbre de Quito, el 27 de noviembre del 2009, confirmó de nuevo esta tendencia. El encuentro fue además menos conflictivo de lo que muchos anticiparon, gracias en parte a las gestiones del Ecuador que logró ablandar un poco el radicalismo venezolano. Se temía que la reciente escalada de tensiones entre Colombia y Venezuela, las fricciones producto del escándalo de espionaje entre Perú y Chile, y el tema de las elecciones en Honduras, hagan de esa reunión un foro de álgidas divisiones con consecuencias letales para el frágil proceso de integración política. Lo peor pudo, sin embargo, evitarse y la presidencia pro-témpore del Ecuador salió fortalecida.

Uno de los factores que coadyuvó a salvar la jornada de algunas de las predicciones casi apocalípticas, fue el bajo perfil de las delegaciones. El hecho de que solamente estuvieron presentes los cancilleres de Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú impidió los grandes enfrentamientos que todos temíamos. La ausencia de Colombia, que solo fue representada por una comisión técnica,

también trajo sus beneficios. Evitó que la reunión sea monopolizada por el vaivén de acusaciones entre Caracas y Bogotá.

Aquella ausencia de Colombia, no obstante, confirmó la tendencia que se venía perfilando desde la Cumbre de Bariloche al gradual distanciamiento entre Brasilia y Bogotá; una realidad que Venezuela, Bolivia y Ecuador han sabido aprovechar sin mayores esfuerzos. Venezuela, sobre todo, mediante la encendida retórica del presidente Hugo Chávez, ha sido algo más radical en su rechazo a las bases estadounidenses. Pero en última instancia, tanto en Bariloche como en las dos cumbres de Quito, Caracas ha sabido adherirse a las propuestas de los demás países. En la cita de Quito de noviembre de 2009, el canciller venezolano Nicolás Maduro finalmente aceptó, después de haber insistido en una resolución más firme, la moción presentada por Ecuador y respaldada por Brasil. Por todo aquello, los susurros diplomáticos en los corredores del Swissôtel pintaban una Colombia que había logrado aislarse sin mucha ayuda de sus enemigos, y sin que los países de la ALBA demuestren ni radicalismo exacerbado, ni gran intransigencia hacia las políticas de Bogotá. Solamente la solidaridad peruana, aunque no siempre muy entusiasta, logró diluir en algo el aislamiento colombiano.

En cierta medida, los problemas que enfrenta la UNASUR también se deben a su modelo de toma de decisiones y resoluciones, que como en muchos ejes de integración incipientes, depende de un sistema de concertación. La ventaja del modelo concertado es que no divide el bloque en los albores de su formación. Los doce países se sienten por lo tanto representados por todas

las resoluciones tomadas por el bloque.

La desventaja, sin embargo, es que este sistema alienta una gran lentitud en los procesos de toma de decisión. Las negociaciones suelen ser engorrosas y las resoluciones se llenan finalmente de un lenguaje neutro, hasta vacío, en el intento de acópliar ciertas posiciones irreconciliables. Asimismo, la necesaria unanimidad permite que una minoría de actores se oponga sistemáticamente a los proyectos de la mayoría. En ciertos casos esto puede conllevar hasta el sabotaje político de la integración, lo que, dada la histórica penetración de los Estados Unidos en la región, luce problemático.

Por lo tanto, ha sido imposible condenar tajantemente desde la UNASUR, el acuerdo militar de las siete bases estadounidenses en Colombia. De igual manera, la necesaria unanimidad de los votos hizo imposible un pronunciamiento de la UNASUR en torno a la ilegitimidad de las elecciones hondureñas. En Quito, Colombia y Perú fueron los únicos miembros de los doce socios de la UNASUR en reconocer la legitimidad de las elecciones hondureñas; lo que conllevó fuertes declaraciones de rechazo por parte del canciller brasileño, Celso Amorim.

La Cumbre de Quito de noviembre de 2009 logró, en suma, salvar a la UNASUR de los pronósticos más pesimistas sobre su futuro como eje de integración. La cita, no obstante, evidenció con renovada fuerza lo mucho que le falta a Suramérica para hablar y actuar en relativo unísono. Hablemos por lo tanto de un *control de daños bien manejado*, mas no de un gran paso hacia la integración. Hablemos también de la notoria




flexibilidad de los países de la ALBA, que pocos analistas han considerado proclives al realismo político, pero que en aras de la integración suramericana han sabido poner sus preferencias en segundo plano. Bolivia, Ecuador y Venezuela, además, han sabido valorar lo importante que se ha vuelto Brasil en términos de seguridad regional y para el propósito de balancear el peso de los Estados Unidos. Lo han hecho intentando acercar a Brasil hacia su posición (en el caso de Venezuela con mucho más insistencia, y tomando mayores riesgos) pero, en última instancia, adhiriéndose siempre al consenso mayoritario y evitando necesidades que vetarían una declaración de la UNASUR. Hablemos, finalmente, de una Colombia cada vez más aislada en su defensa de un equilibrio del poder remanente del pasado.

### Los retos del Ecuador en el año 2010

Los retos del Ecuador en el año 2010 son dobles. Por un lado, debe seguir con su fuerte compromiso en el seno de la ALBA. Uno de los retos de la ALBA será asumir una posición frontal frente a la renuencia de los países poderosos de actuar de manera rotunda para encarar el cambio climático y sus suicidas emisiones de CO<sub>2</sub>. Asumida de forma inteligente e inclusiva, esta posición podría hacer interactuar a la ALBA con nuevos actores extrarregionales y ubicaría a la alianza en el centro de nuevos intentos para cambiar las estructuras de poder desde la periferia, como no los veíamos desde la década de los 70. La ALBA también puede ejercer presión política sobre este Brasil demasiado al centro, muy preocupado por jugar a *las grandes ligas* en el G-20 y demasiado obsesionado

en conseguir su anhelado Asiento Permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La ALBA debe presionar a este Brasil tan poco preocupado por democratizar las instituciones y los injustos mecanismos del sistema internacional; un Brasil que a la final busca maximizar su ganancia dentro de las reglas de juego imperante, más que cambiar las reglas que a la larga acabarían beneficiándole. Solo dentro de la ALBA puede Ecuador, junto a Venezuela y Bolivia, seguir presionando para que en el Banco del Sur prime un sistema de votación “un-país-un-voto”, y no, como quería Lula, al estilo del FMI, un voto proporcional a lo invertido en el Banco.

Ecuador, por otro lado, debe actuar con cierta flexibilidad en el seno de la UNASUR y buscar consensos desde su presidencia pro-témpore. Debe también continuar con su política de cercanía con Brasil, único país que puede brindar al Ecuador cierta seguridad en el contexto del complejo panorama militar y geopolítico que se anuncia en la zona andino-amazónica para la década que viene. Hasta ahora, Ecuador ha logrado cumplir con este necesario pluralismo diplomático, desmintiendo los augurios más pesimistas que veían detrás de la adhesión ecuatoriana a la ALBA el futuro cercenamiento del margen de acción de la cancillería. Qué el 2010 nos haga íntimos de Chávez, y grandes amigos de Lula. 

“

Los problemas que enfrenta la UNASUR también se deben a su modelo de toma de decisiones y resoluciones, que como en muchos ejes de integración incipientes, depende de un sistema de concertación. La ventaja del modelo concertado es que no divide el bloque en los albores de su formación. Los doce países se sienten por lo tanto representados por todas las resoluciones tomadas por el bloque. La desventajas que este sistema alienta una gran lentitud en los procesos de toma de decisión.

”