



Perspectivas históricas y actuales de Ecuador en la integración regional

Continuidades y rupturas

Andrea Mila-Maldonado

Investigadora del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

andrea.mila[@]fundacioncarolina.es

Resumen

La política exterior ecuatoriana ha estado determinada por sus condiciones de Estado “dependiente”, “periférico” y “pequeño”. El país andino ha tenido un histórico comportamiento neutral, plegado al multilateralismo, y de promoción de la integración subregional. A partir de 2007, la aprobación de un nuevo texto constitucional y la planificación en esta área de gobierno determinaron una serie de rupturas y continuidades, a la vez que potenciaron cierto liderazgo en el impulso de la integración regional, así como el respaldo de nuevas ideas —desde la perspectiva coxiana— que sirvieron de marco de relación con el resto de actores del sistema internacional. Este análisis tiene por objetivo analizar cuáles son las perspectivas históricas y actuales de la (des)integración regional de Ecuador, sus principales hitos, y las decisiones institucionales de continuidad y ruptura. Para ello se revisan sus documentos de planificación en política exterior y relaciones internacionales, así como los principales posicionamientos de sus líderes.

Palabras clave

Ecuador, integración, política exterior, continuidad y cambio.

Abstract

Ecuador's foreign policy has been determined by its status as a “dependent”, “peripheral” and “small” state. The Andean country has historically behaved in a neutral manner, in line with multilateralism and the promotion of sub-regional integration. From 2007 onwards, the approval of a new constitutional text and planning in this area of government determined a series of ruptures and continuities, while at the same time strengthening a certain leadership in the promotion of regional integration, as well as the support of new ideas—from a Coxian perspective—, which served as a framework for relations with the rest of the actors in the international system. The purpose of this analysis is to analyze the historical and current perspectives of Ecuador's regional (dis)integration, its main milestones, as well as the institutional decisions of continuity and rupture. To this end, its foreign policy and international relations planning documents are reviewed, as well as the main positions of its leaders.

Keywords

Ecuador, integration, foreign policy, continuity and change.

Andrea Mila-Maldonado

Investigadora del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela, máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, y licenciada en Estudios Internacionales. Sus áreas de investigación son: relaciones internacionales, política exterior, integración regional y migración. Ha sido directora y miembro de proyectos de investigación en América Latina y España, con más de una veintena de artículos científicos publicados. Tiene experiencia en el sector público, privado y universidad. Ha trabajado en varios ministerios de América Latina en las áreas de relaciones bilaterales y multilaterales, cooperación, cultura, educación y comunicación, con especial énfasis en Iberoamérica y Europa oriental.

1. Perspectivas históricas de Ecuador: un Estado “pequeño”, “dependiente” y “periférico” en el sistema internacional¹

Antes de hacer referencia al estado actual de la integración regional en Ecuador, se hace necesaria una breve revisión de las principales características que han determinado su comportamiento como actor del sistema internacional situado en el subsistema andino. Algunos trabajos recientes demuestran que su política exterior ha sido un elemento cohesionador de su identidad en clave nacional (Mila-Maldonado, 2022) e hitos históricos como el conflicto territorial con Perú—que data de su propia independencia—evidencian cómo temas de esta agenda de gobierno han logrado tener una doble función: eje cohesionador identitario, a la vez que elemento central de su política exterior. Esto impulsaría los esfuerzos por analizar la influencia doméstica en los asuntos externos que han sido parte medular en la teorización de la política exterior desde 1950, o lo que Bayless Manning acuñó como *intermestic* para hacer alusión a aquellos aspectos que son “profunda e inseparablemente internacionales y domésticos” (1977: 306).

Desde una perspectiva histórica, Ecuador ha sido connotado como Estado “colchón” —*buffer state*—, aludiendo a un Estado que se caracteriza por ser débil o relativamente débil y por estar situado entre dos Estados más fuertes —Colombia y Perú—, cuya geografía, fuerza militar e influencia son superiores en términos comparativos (Zepeda, 2010)². Del mismo modo, se ha definido —junto a Uruguay, Paraguay y Bolivia— como Estado “amortiguador” (Zepeda, 2010; Kelly y Pérez, 2001), porque cumple la función de servir a otros conflictos de países con mayor peso relativo. Es importante acotar que ambas condiciones nunca fueron invocadas por Ecuador ni tampoco formaron parte de su discurso de política exterior, al tiempo que son discutidos por parte de la literatura especializada.

Ecuador es también un Estado “periférico” (Bonilla, 2002; Zepeda, 2010; Long, 2010) y “dependiente”, cuyo rasgo más significativo es el alineamiento —*foreign policy alignment*— a los objetivos definidos por la potencia hegemónica, lo que incluye tanto el *consentimiento* como el *consenso*, en cuanto a valores compartidos de las élites locales con dicha potencia hegemónica (Hey, 1995; 2003). Adicionalmente, es un Estado “pequeño” (Martz, 1996; Bonilla, 2002; Hey, 2003; Zepeda, 2010; Sánchez, 2011), aclarando que esta última categoría no hace referencia solo a una dimensión geográfico-territorial, sino que tiene implicaciones en su comportamiento en la arena internacional. Como Estado “pequeño” ha sido vulnerable y débil internacionalmente; su política exterior ha sido reactiva a los *inputs* del exterior, e internamente ha estado poco cohesionado por la fragilidad de su aparato institucional (Bonilla, 2002). Hey (2003) ha propuesto varias características dentro de la categorización de los Estados “pequeños”, de las que recuperamos cuatro para situar el caso ecuatoriano: i) preferir posiciones basadas en la neutralidad; ii) confiar su protección, asociación y recursos a países con mayor peso relativo; iii) temáticas de política exterior limitadas y reducidas, y iv) una baja participación en los asuntos mundiales.

Los Estados “pequeños”, aunque se caractericen por su vulnerabilidad, pueden tener influencia propia dentro del sistema internacional y tienen la capacidad de estabilizar el orden mundial por medio de

¹ Algunas de estas ideas se desarrollan en profundidad en Mila-Maldonado, 2022.

² En la introducción que realiza Beatriz Zepeda al trabajo *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario* (2010), la autora recupera el concepto de *buffer state* de la investigación de Spykman (1938).

posicionamientos en temas de índole humanitaria o moral. Por otra parte, sus iniciativas en espacios regionales o alianzas denotan “capacidades sutiles de dirección” —*subtle steering capabilities* (Chong y Maass, 2010)— y son la autopercepción y los roles asumidos por sus líderes; dos elementos fundamentales dado que, si bien el tamaño y la geografía suelen ser estables y fijos, no determinan enteramente las políticas exteriores y de seguridad, pero sí tres factores: su posición, la interpretación de las élites, y las oportunidades que brinda el sistema internacional en un contexto determinado (Mila-Maldonado, 2022).

Un último adjetivo asociado al comportamiento internacional de Ecuador es el de rol o identidad de “víctima” (Ayala, 2017), sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, fortalecida por el conflicto con el país vecino, Perú. Esta última categoría se perfiló a la luz de la autopercepción de los líderes y, para Carranza (2002), se configuró en un problema en sí mismo porque generó para Ecuador llevar a cabo constantes acciones defensivas en su reivindicación amazónica, y a la vez desconocer unilateralmente algunos instrumentos generados para solucionar el conflicto —sobre los que se debe señalar que no siempre favorecían a Ecuador—.

Todas estas características/condiciones/adjetivos sirven para contextualizar la imposibilidad histórica de diseñar una agenda de política exterior independiente de los lineamientos de la potencia hegemónica a lo largo de todo el siglo XIX, las postrimerías del XX y el inicio del siglo XXI —este último marcado por altos niveles de conflictividad social, económica y política—. De ahí que algunos autores sostengan que los responsables políticos no consideraron la política exterior como una política de Estado relevante en los distintos episodios de su historia (Urrejola cit. en Hey, 2003). No obstante, en lo que se refiere a la integración regional, pero más específicamente a la integración subregional, Ecuador ha mostrado coherencia como uno de sus promotores históricos, tal y como se verá a continuación.

1.1. Breve mirada histórica de Ecuador en la integración regional y subregional

Siguiendo la línea de Hey (2003), parte de la tradición en política exterior de Ecuador ha estado orientada a reconocer los espacios multilaterales como necesarios y prioritarios. En tal sentido, ha sido miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de forma más acotada a la integración hemisférica, es también parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Algunos espacios multilaterales importantes han sido la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)³; el Grupo de Río, y la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la que es miembro desde 1996. Asimismo, es miembro del Grupo América Latina y el Caribe (GRULAC), del Movimiento de Países no Alineados (NOAL) y del G77.

Siguiendo la línea de Manning (1977) y cómo los aspectos domésticos de Ecuador han influenciado su agenda de política exterior, los embates de la crisis orgánica de finales de los años noventa e inicios del siglo XXI —así como otros temas prioritarios dentro de la agenda doméstica, como la seguridad, el comercio y el narcotráfico— determinaron, por una parte, el relacionamiento con países vecinos y EE.UU.; y por la otra, con entidades internacionales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴. El rol de estos organismos estuvo asociado a los procesos de endeudamiento externo, la reforma del régimen monetario, privatizaciones, los programas de ajuste estructural (Acosta, 2006) y la influencia en las decisiones de la burocracia estatal.

³ Su ingreso se hizo efectivo en 1973, se retiró en 1992, regresó en 2007 y se volvió a retirar en 2020. Actualmente no es miembro de la OPEP.

⁴ En lo que se refiere a la relación con el FMI, si bien se intensifica en las últimas décadas del siglo XX, la primera Carta de Intención se firmó en 1958.

En ese contexto, en el plano bilateral se intensificaron las relaciones con EE.UU. en distintas áreas, destacando la evolución del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el Andean Trade Preference Act (ATPA), el Andean Trade Promotion Drug Eradication Act (ATPDEA), así como el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos⁵, popularmente conocido como el Acuerdo Base de Manta. En ese marco, se estrecharon —o triangularon— las relaciones con Colombia, que pasó a ser su tercer socio comercial y segundo destino de las exportaciones, en buena medida como resultado de la implementación del Plan Colombia desde 2001 —y el posterior Plan Patriota en 2004 (Bonilla, 2006)—, y la Iniciativa Regional Andina (ARI, por sus siglas en inglés).

También en este contexto vale la pena destacar la relación con la Unión Europea, especialmente con dos de sus Estados miembros: Italia y España, cuyas agendas bilaterales estuvieron marcadas por la masiva emigración de ecuatorianos a finales del siglo XX y por su función como países de acogida, así como el fortalecimiento de la dimensión comercial. Particularmente, con España cobró importancia el acuerdo migratorio bilateral suscrito en 2001⁶, así como el proceso excepcional de regularización iniciado en 2005 (García-Calvo, 2006). Otro de los temas importantes fue la cooperación para el desarrollo ejecutada a través de la entonces llamada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En el plano comercial, la relación de Ecuador con los países de la UE —cuya balanza comercial ha sido históricamente positiva⁷— se perfiló fundamentalmente sobre dos ejes. El primero fue el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁸ que sirvió de marco comercial en la década de 1990, tras su entrada en vigor a partir de enero de 1991, que fue dimensionado desde una perspectiva “andina”, es decir, conjuntamente con Perú, Colombia y Bolivia, dada su membresía en la Comunidad Andina. Es así como, en el marco del Régimen Especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (al cual se acogió la CAN), se decidió otorgar preferencias arancelarias a países que contribuyeran a la lucha contra las drogas (producción y tráfico). Esto permitió a Ecuador un acceso preferencial al mercado europeo bajo lo que se denominará como “SGP drogas”. Posteriormente, para el periodo 2006-2015, estuvo en vigencia el nuevo régimen “SGP Plus”, que dentro del Régimen Especial de estímulo al desarrollo sostenible permitió el acceso de un mayor número de productos ecuatorianos al mercado europeo⁹, al tiempo que dejó atrás el régimen de drogas para adentrarse en temas como derechos humanos, laborales o medioambiente.

El segundo eje comercial de Ecuador y la UE se desarrolló por medio del Acuerdo Comercial Multi-partes (ACM) que cobró relevancia en la primera década del siglo XXI, impulsado en el marco del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) suscrito entre la CAN y la UE (Fairlie, 2022) y basado en tres ejes: comercio, diálogo político y cooperación (BCE, 2016a). Es así como en el contexto de la XXI Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, celebrada en 2007, las partes acordaron iniciar negociaciones para su firma, que no comenzarían hasta después de la XVII Reunión

⁵ Este acuerdo se suscribió el 12/11/1999. Registro Oficial n° 326 del 25/11/1999, Decreto 1505.

⁶ *Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios*, Madrid, 1 de junio de 2001.

⁷ Cabe acotar aquí que, según datos del BCE (2016a), la balanza comercial no petrolera con Ecuador ha sido históricamente positiva, salvo en dos ocasiones: los años 2002 y 2012.

⁸ Se debe destacar la firma en 1993 del Acuerdo Marco de Cooperación, también denominado como de “tercera generación”, que ampliaba el margen de acción en relación con el acuerdo suscrito en 1983 (BCE, 2016a).

⁹ Ecuador tuvo acceso al SGP+ hasta el 31 de diciembre de 2014, dada su graduación en la lista de países de renta media-alta (CEPAL, 2017).

Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, a través de la decisión 667 que delimitó el marco general de dicho acuerdo.

Cabe destacar que, luego de iniciadas las negociaciones, Ecuador decidió unilateralmente su retirada de las rondas de negociaciones en 2009, esgrimiendo como causa la necesidad de dar solución al contencioso del banano que sostenía con la Organización Mundial del Comercio (OMC) —superada con la firma en mayo de 2010 del Acuerdo de Ginebra sobre Comercio de Banano que puso fin a alrededor de dieciséis años de diferencias sobre este tema— (Mila-Maldonado, 2022). No será hasta 2013 que se reestablecerán las negociaciones con la UE, y para 2014 se rubricará el Acuerdo Comercial, con entrada en vigor el 11 de noviembre de 2016¹⁰. Por medio de este acuerdo, productos como camarón, atún, café y flores accedieron al mercado europeo con arancel cero, destacando que el saldo de la balanza comercial no petrolera es positivo, con lo cual da continuidad a su tendencia y su posición histórica como uno de los destinos prioritarios de las exportaciones no petroleras de Ecuador (Fairlie, 2022).

Se debe acotar que, si bien la relación con la UE inició con una dimensión “andina” o bajo una perspectiva de bloque —o región— en el marco de la CAN, las fricciones y rupturas experimentadas a lo interno de este organismo trajeron como una de sus consecuencias el fortalecimiento de una lógica bilateral en lo que tiene que ver con la dimensión comercial. Es así como, contrario a la negativa histórica de la UE a negociar tratados de Libre Comercio y su iniciativa de negociar región a región, tras algunas modificaciones del Consejo y la Comisión, se realizó el rediseño de “acuerdo multipartes” con algunos cambios sustanciales, entre ellos, dar continuidad al diálogo político y la cooperación al desarrollo dentro del contexto regional, pero acceder a las negociaciones bilaterales en lo comercial, permitiendo a Perú y Colombia avanzar en la suscripción del acuerdo en 2012 (Bonilla y Sanahuja, 2022).

1.1.1. Ecuador en la integración regional de la segunda mitad del siglo XX: un balance

En lo que se refiere a la integración regional, desde la segunda mitad del siglo XX y como parte importante de su tradición de acción exterior, Ecuador formó parte de varios mecanismos que se propusieron la reducción de barreras comerciales entre los países geográficamente próximos. Tomando como base las *olas de integración latinoamericanas* propuestas por Acosta (2013), en la década de 1960 a 1969, Ecuador se insertó en la llamada *primera ola* situada dentro del paradigma desarrollista/estructuralista y basada en la sustitución de importaciones de la que, tanto el Grupo Andino como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fueron promotores, y de los cuales fue miembro activo (Donoso, 2006). En el periodo posterior que abarca los años 1975 a 1989 —o *segunda ola*—, el país andino fue parte del cambio del desarrollismo y el fin del consenso liderado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la que es miembro desde 1980¹¹.

Dentro de la *tercera ola* de integración que se corresponde con el neoliberalismo, el regionalismo abierto y la liberalización comercial, Ecuador formó parte de la Comunidad Andina (CAN), uno de los esquemas de integración comercial más importantes en los que ha tenido participación desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, apoyando la constitución de la Política Agrícola Común, y la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, así como otras políticas e iniciativas para su consolidación. Si bien la Decisión 458 del 15 de mayo de 1999 instituyó los lineamientos de la Política Exterior Común (PEC), de acuerdo a los intereses de la subregión andina, su ejecución fue más bien “incipiente”, en cuanto cada Estado implementó una agenda unilateral de política exterior, salvo al-

¹⁰ *Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la Adhesión de Ecuador*. Registro Oficial n° 807 del 23 de diciembre de 2016.

¹¹ Tratado de Montevideo, 12/08/1980.

gunas excepciones como las negociaciones con otros bloques o regiones (UE, ALCA), así como los aspectos fijados en el *Andean Trade Preference Act* (ATPA) (Segovia, 2002).

Un aspecto que se debe destacar dentro de las iniciativas de la Comunidad Andina tiene que ver con las propuestas de la teoría de la integración, las cuales señalan que los procesos de integración comercial deben avanzar progresivamente hacia la conformación de una unión aduanera, y de forma gradual hacia un mercado común. No obstante, una de las características notables de la CAN ha sido desistir de la conformación de una unión aduanera —que en estricto no permite negociaciones unilaterales—, y bajo el paraguas de una “política arancelaria común” flexible, ha permitido la negociación bilateral de Tratados de Libre Comercio por parte de sus Estados miembros —como ocurriera con Estados Unidos y posteriormente con la UE—, situación que ya para 2004 Arellano denominaba como “el fantasma de las negociaciones individuales con terceros países” (2004: 11). Esto explica parte de la tendencia integracionista de Ecuador volcada a la dimensión comercial, modificada de forma incipiente para 2007-2017 —ya que durante este periodo se suscribirá el TLC con la UE— y se mantendrá aún en la actualidad, como se observará en apartados posteriores.

Finalmente, un último elemento relevante dentro de la perspectiva histórica de la integración regional en Ecuador es que la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 “Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana” (Artículo 4) y fija la posibilidad de asociación “con uno o más Estados para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios” (Artículo 5).

2. Los inicios del siglo XXI y el impulso de Ecuador a la integración regional y subregional: rupturas y continuidades

En los inicios del siglo XXI destacan dos momentos-hitos importantes de la política exterior ecuatoriana y de las iniciativas en integración regional. El primero es el año 2006 por la redacción del Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX) a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento de política pública integral —con lineamientos, objetivos, principios y ejes transversales— que planificó la política exterior ecuatoriana para catorce años (2006-2020), y cuyo valor agregado fue lograr concertar las posiciones e intereses de distintos actores por medio de un debate público iniciado en 2005.

El segundo momento-hito es la aprobación de la nueva Constitución en 2008 —conocida como la Constitución de Montecristi—, que redefinió los parámetros que aún rigen las relaciones internacionales del país andino. El texto constitucional aprobado creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), en el marco del cual cobró importancia la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), responsable de elaborar los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo¹². La relevancia de estos documentos viene dada en que diseñaron de forma detallada sendos apartados de relaciones internacionales, y un Plan Nacional de Política Exterior (2007-2010), en los cuales se definieron los objetivos, metas e indicadores, especificando así los intereses y objetivos de medio y largo plazo del Estado en estos ámbitos. Un aspecto a destacar es que el primer documento elaboró un “diagnóstico” de las relaciones internacionales y de la política exterior para el periodo previo a 2007, a la vez que delineó los nuevos actores y prioridades en esos ámbitos. Adicionalmente, incluyó varios de los lineamientos definidos en el mencionado PLANEX, al menos nominalmente (Mila-Maldonado, 2022).

¹² En total se realizaron tres: 1) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; 2) Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y 3) Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Dentro de la dimensión simbólica de los documentos de planificación nacional, desde el primer Plan de Desarrollo (2007-2010) se agregó el término “soberana” a su política exterior y relaciones internacionales, lo cual se enmarca en el proyecto *Sumak kawsay* o Buen Vivir como eje transversal del nuevo proyecto de Estado que, bajo una visión antropocéntrica, sitúa al individuo como centro de las políticas, a la vez que critica las ideas de desarrollo y propone la armonía con la naturaleza o Pachamama.

Dos de los aspectos más significativos de la Constitución son, por una parte, que se define la integración latinoamericana como un “objetivo estratégico” y se incorpora al Caribe (Artículo 143), al tiempo que se incluye su promoción como uno de los objetivos del régimen de desarrollo (Artículo 276, n° 5). Y, por otra parte, establece parámetros generales en la armonización de legislaciones nacionales, estrategias conjuntas en el manejo del patrimonio cultural, intercambio de tecnologías, así como la creación de una ciudadanía latinoamericana y caribeña.

En ese marco, la integración regional latinoamericana fue uno de los objetivos de política exterior más acuciantes del periodo 2007-2017, liderado por el gobierno de Rafael Correa. Bajo lo que Robert W. Cox (1993; 2014) define dentro de las *categorías de fuerzas* como *ideas* —entendidas como los significados o pensamientos intersubjetivos, es decir, aquellas nociones que definen la naturaleza de las relaciones sociales y las imágenes colectivas del orden social—, se propuso el paraguas político-ideológico de “Revolución Ciudadana” como el proyecto que coadyuvaría a impulsar en el plano internacional una “nueva arquitectura financiera internacional”¹³. De igual forma, se impulsó el diseño de nuevas *instituciones* —que bajo la visión coxiana son el reflejo de las relaciones de poder y amalgamas de ideas que promueven imágenes colectivas en un momento dado—, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC).

La ALBA-TCP, la Unasur y la CELAC se inscriben —con sus matices diferenciales— dentro del *regionalismo posliberal*, caracterizado entre otras cosas por la primacía de las agendas políticas, el marcado distanciamiento del regionalismo abierto, la importancia de la agenda social y la seguridad energética (Sanahuja, 2019). A lo interno de los tres mecanismos, Ecuador logró tener un peso significativo dentro de los procesos de toma de decisiones, revirtiendo así su postura neutral y de poco liderazgo asumida a lo largo de su historia. Asimismo, un hecho destacable del ingreso de Ecuador a estos tres bloques es que aparecen expresamente señalados como parte de los objetivos y políticas en los planes nacionales de desarrollo y específicos de política exterior (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo/Política Exterior 2007-2010; Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017).

Esta tradición de planificación en política exterior se mantuvo para el periodo 2017-2021, liderado por Lenín Moreno. En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” —objetivo 9—, y específicamente en la Agenda de Política Exterior 2017-2021, se fijó como uno de los siete objetivos de la política exterior: “Promover la consolidación de los mecanismos de integración bilateral, regional y el fortalecimiento del multilateralismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2017: 45). Se debe acotar que dicha agenda estableció una serie de lineamientos en cuanto a la integración regional que se orientaban a destacar el rol en el fortalecimiento de los mecanismos antes mencionados, pero es durante este gobierno que Ecuador se retira de la Unasur y la ALBA e inicia los trámites respectivos para ingresar a la Alianza del Pacífico —luego de que dicho documento definiera esta úl-

¹³ Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Paraguay y Ecuador firmaron el 3 de mayo de 2007 la Declaratoria de Quito que fijó tres elementos para configurar una nueva arquitectura financiera: i) crear el Banco del Sur; ii) fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y iii) desarrollar un sistema monetario regional.

tima como “representativa del modelo neoliberal”— (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2017: 13).

Por su parte, el instrumento vigente de planificación nacional durante el gobierno de Guillermo Lasso (2021-2025), titulado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025” no detalla cuáles serán los lineamientos en este ámbito, y solo se describe que la política exterior de Ecuador impulsará “proyectos regionales, la negociación de tratados e instrumentos internacionales, abrir mercados y atraer turismo”, y señala como “urgente promover la apertura comercial” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021: 94). Este documento además se refiere expresamente a los tratados de libre comercio, aduciendo la necesidad de suscribir nuevos instrumentos de esta naturaleza, denotando un cambio significativo en la orientación político-ideológica con relación a los documentos oficiales previos, pero manteniendo cierta continuidad con las acciones iniciadas por el gobierno predecesor.

No obstante, el Plan Estratégico Institucional 2021-2025, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como documento específico sí traza las líneas a seguir en política exterior del auto-denominado “Gobierno del encuentro”. En dicho plan se determina que la integración regional debe priorizar el ámbito comercial y tener en cuenta el libre mercado. Específicamente, la política número 3 se fija como el apartado de la integración regional, en la que el gobierno establece como directriz: promover el regionalismo abierto, sin proteccionismo, impulsar el Sistema Andino de Integración (SAI) e ingresar como miembro pleno en la Alianza del Pacífico¹⁴ (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021).

TABLA 1. Documentos oficiales de planificación en política exterior y relaciones internacionales de Ecuador analizados en el periodo 1998-2023

Documento oficial	Periodo
Constitución Política de la República del Ecuador	1998-2008
Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX)	2006-2020
Constitución de la República del Ecuador	2008-actualidad
Plan Nacional de Desarrollo/Política Exterior	2007-2010
Plan Nacional para el Buen Vivir	2009-2013
Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir	2013-2017
Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida”	2017-2021
Agenda de Política Exterior	
Plan de Creación de Oportunidades	2021-2025
Plan Estratégico Institucional	

Fuente: Elaboración propia.

Todo lo señalado evidencia transformaciones significativas en clave de *cambio y continuidad* de política exterior —programa, objetivos y metas (Hermann, 1990)—, y con relación a las instituciones emanadas del ya mencionado *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2016), o *regionalismo poshegemónico* (Riggirozzi

¹⁴ Política 3 del 3.1 al 3.4.

y Tussie, 2012) tanto por la expresa intención de impulsar el regionalismo abierto, como por el abandono a la autonomía hacia la potencia hegemónica de la región. A continuación se revisa brevemente parte de la experiencia de Ecuador en cada uno de los mecanismos mencionados.

2.1. Primera ruptura: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)

Luego de un largo periodo como país observador, Ecuador ingresó como miembro de la ALBA-TCP en 2009, año en el que formalizó su ingreso. Aunque tuvo una actividad política significativa dentro del mecanismo, se ponen de relieve dos cuestiones relevantes en su vinculación económica con este bloque y hechos concretos dentro del impulso a la *idea* de una nueva arquitectura financiera regional compartida con otros países de la región. La primera tiene que ver con la Zona Monetaria Regional que constituyó el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), con una unidad de cuenta común denominada Sucre —emitida por su Consejo Monetario—, por medio del cual se prescinde de divisas para realizar valoraciones, compensaciones y liquidaciones de operaciones entre los países miembros. Ecuador realizó la primera transacción de 2010 y, según el balance disponible, registró un total de 6.319 transacciones entre 2010-2016¹⁵. El año 2016 registra la última participación de este país en el marco de este mecanismo.

La segunda cuestión relevante de orden político-económico tiene que ver con el concepto de *empresas grannacionales* de capital mixto creadas para la producción e intercambio en el mercado intrapaíses de la ALBA-TCP. En ese marco, Ecuador y Venezuela instituyeron en 2010 la empresa Grannacional Minera Mariscal Sucre¹⁶ para la exploración y prospección de minerales, por medio de dos proyectos de minería. El primero, Proyecto Mompiche, para la extracción de hierro y titanio, situado en la provincia de Esmeraldas. El segundo es el Proyecto El Reventador, para la extracción de fosfato, ubicado en la provincia de Sucumbíos. Para el desarrollo de esta empresa grannacional se constituyó el Fondo Ecuador-Venezuela para el Desarrollo (FEDVES)¹⁷, con un capital inicial de 66 millones de dólares. A pesar del impulso intergubernamental y la voluntad política de sus líderes, esta empresa no logró obtener los réditos proyectados y cerró operaciones en 2018.

Aunque el presidente Lenín Moreno llegó a la presidencia como candidato propuesto por el proyecto político de la Revolución Ciudadana, durante su mandato, el exministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana José Valencia anunció el retiro de Ecuador de este mecanismo el 23 de agosto de 2018, afirmando que: “Ecuador no continuará su participación dentro de la ALBA, pero tampoco se integrará en otros grupos de Estados que no propicien soluciones constructivas sin exclusión alguna” (EFE, 2018). Una de las justificaciones esgrimidas por el gobierno de Ecuador fue la “posición de principios” bajo la cual no se alinea con “ningún grupo en particular en la propuesta de que el problema de los venezolanos sea resuelto entre ellos, en el marco democrático” y la “falta de voluntad política”

¹⁵ Según el documento de *Transferencias ejecutadas a través del SUCRE, periodo 2010-2016*, un total de 6.260 corresponden a transferencias recibidas, por \$ 2.683.693.608,92, que equivalen a 2.148.463.491,58 sucres. Las 59 operaciones restantes se corresponden con transferencias realizadas por valor de \$143.305.886,19, equivalentes a 114.615.630,65 sucres.

¹⁶ El 51% de la participación pertenece a la Empresa Nacional Minera de Ecuador (Enami EP), y el 49% restante es de la empresa CVG Minerven de Venezuela. Su última rendición de cuentas corresponde al año 2022 y se efectuó el 31/03/2023, pero formalmente según los documentos oficiales revisados, la fase de cierre comenzó en 2018.

¹⁷ Gaceta Oficial n° 39.456 30/06/2010. *Ley aprobatoria del Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República del Ecuador para la Creación del Fondo Ecuador-Venezuela para el Desarrollo (FEVDES)*. Art. IV: “El Fondo se constituye por la República Bolivariana de Venezuela a través del aporte del FONDEN, por la cantidad de USD Cincuenta Millones (USD 50.000.000,00) (...) y USD Dieciséis Millones (USD 16.000.000,00) constituidos a través del presupuesto general del Estado y cuenta única del Ministerio de Finanzas por la República del Ecuador”.

para dar una solución a la emigración masiva de venezolanos. Por su parte, el actual gobierno liderado por Guillermo Lasso no ha manifestado intención alguna de retorno.

2.2. Segunda ruptura: La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)

El 15 de julio de 2009, por medio del decreto ejecutivo Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Ecuador pasó a formar parte formalmente de este organismo¹⁸. Un dato no menor es que su sede, el edificio Néstor Kirchner, inaugurado en 2014, se situó a 14 kilómetros al norte de la ciudad de Quito, en el emblemático complejo Ciudad Mitad del Mundo.

Desde sus orígenes, este organismo tuvo una clara función de concertación política en coyunturas que tuvieron lugar en la región y en las que Ecuador tuvo una activa participación, tanto en el apoyo a las declaraciones y decisiones no vinculantes emanadas, como siendo sujeto de respaldo en la crisis de 2010 tras el intento de golpe de Estado en contra del entonces presidente Rafael Correa. Tras ello, se incorporó un mecanismo de sanción y una cláusula democrática (Sanahuja, 2016).

En el marco de los posicionamientos de la Unasur, se destacan varias de las crisis experimentadas en la región, en las que Ecuador tuvo un rol activo. Estas son:

i) La crisis política de Bolivia en 2008, en la que se llevaron a cabo varios levantamientos en diversas provincias —en la llamada Media Luna boliviana— que reclamaban no reconocer al gobierno electo. En el marco de este suceso, se llevó a cabo una reunión extraordinaria y una declaración conjunta para rechazar cualquier intento de ruptura del orden constitucional (Declaración de la Moneda en apoyo al gobierno de Evo Morales, Chile, 15/09/2008).

ii) La instalación de siete bases militares en Colombia, lo que generó la celebración de la Cumbre Bariloche, en la que se reafirmó, entre otras cosas, que fuerzas militares no deben ser una amenaza para la seguridad y soberanía de los países de la región. En ese contexto se celebró la Cumbre Unasur de Bariloche el 28 de agosto de 2009.

iii) El golpe de Estado al expresidente de Honduras, Manuel Zelaya, también en 2009, contexto que dio lugar a la III Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en la que se decidió el no reconocimiento a las elecciones celebradas por el nuevo gobierno *de facto*, así como solicitar explícitamente a la comunidad internacional la restitución del exmandatario¹⁹.

iv) Finalmente, en 2012 fue destituido el entonces presidente de Paraguay, Fernando Lugo. En el marco de este hecho, la Unasur emitió un Comunicado de Cancilleres (22/06/2012), y un Comunicado de apoyo de los jefes de Estado de la Unasur al gobierno de Paraguay. Particularmente, esta crisis concentró varias de las críticas esgrimidas al sesgo del organismo y que cuestionan su verdadero rol como espacio de respaldo o de defensa de la democracia (Sanahuja, 2016).

Adicionalmente, el país andino también tuvo una participación importante dentro de sus 12 Consejos sectoriales, pero especialmente dentro del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado en 2008,

¹⁸ Luego de la firma del Tratado Constitutivo el 23/05/2008, en Brasilia.

¹⁹ Se emitió un comunicado de la presidencia *pro tempore* el 28/06/2009. También en la Declaración de Quito emanada de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, del 10/08/2009 se incluyó la condena al golpe de Estado en Honduras, al tiempo que se señaló que los países miembros “reafirman que no reconocerán ninguna convocatoria a elecciones por el gobierno *de facto*”.

cuya finalidad era servir de ente para llevar a cabo consultas, cooperación y coordinación en defensa. Otras propuestas realizadas por Ecuador en el periodo 2007-2017 fueron la creación de una Corte Penal de Unasur y de un sistema de arbitraje²⁰.

Ecuador se retiró de la Unasur por decisión del expresidente Lenín Moreno, quien por medio de un mensaje institucional —transmitido vía Twitter @Lenin— el 14 de marzo de 2019 señaló que: “por caprichos de algunos mandatarios irresponsables, @unasur se transformó en una plataforma política que destruyó el sueño de integración que nos vendieron. Por eso, hemos iniciado los procedimientos internos para salir oficialmente del Tratado de UNASUR”. Asimismo, en lo que se refiere a su sede indicó: “como los legítimos dueños, hemos pedido la reversión al Ecuador del edificio sede (...). Procederemos a retirar la estatua de Néstor Kirchner. Él no representa los valores y la ética de nuestros pueblos (...) Además, como todos conocen, mi intención es entregar ese edificio a la Universidad Indígena del Ecuador” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, s/f). A la fecha (abril de 2023), el edificio no fue cedido a dicha universidad y se encuentra desalojado.

Formalmente, en mayo de 2019, Ecuador denunció el Tratado Constitutivo ante el legislativo de ese país, generando un pronunciamiento de la Corte Constitucional que resolvió que el Estado debe garantizar los derechos de las personas en movilidad (Long y Suñé, 2022). Finalmente, el 14 de noviembre de 2022, los expresidentes Dilma Rouseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), José Mujica (Uruguay), Ricardo Lagos (Chile), Eduardo Duhalde (Argentina) y Ernesto Samper (Colombia), algunos exministros, parlamentarios, congresistas y un grupo de intelectuales de América del Sur, enviaron una carta a los presidentes de los países que han conformado la Unasur, entre ellos, el actual presidente de Ecuador. En la misiva, se expresó la necesidad de reconstruir este espacio de concertación, al tiempo que se reconoció que se debe trascender a las ideologías políticas de los gobiernos; sustituir la regla del consenso y privilegiar una agenda de temas prioritarios que incida en la institucionalidad del mecanismo. Al momento de la escritura de este análisis, no se registró pronunciamiento oficial —o extraoficial— del actual presidente del Ecuador, Guillermo Lasso, al respecto de la carta o de un posible retorno a la Unasur.

A modo de cierre de este apartado, resulta menester señalar lo que ya en 2016 Arias Maldonado alertaba como la inminente llegada de una “democracia sentimental” para referirse al retorno de nacionalismos y al ascenso de nuevos nacionalismos liderados por populismos orientados a la “introversión agresiva” y a la dominación de las emociones por encima de la razón. Esa “sentimentalización irracional” que da cierta explicación al giro afectivo en el comportamiento político y en el electorado, caló en un amplio sector de la ciudadanía que entendió aquella como una forma de canalizar sus demandas, consolidando por la vía electoral a gobiernos de derecha y extrema derecha. América Latina no fue ajena a tal situación, y si bien no todos, algunos de sus gobiernos se insertaron en esa línea. Y esto no es un elemento de menor relevancia, ya que es en este contexto en el que se puede situar la retirada de Ecuador de la ALBA-TCP y la Unasur, la que se comprende mejor dentro del concepto de *contestación normativa* desarrollado por Antje Wiener (2007) y que recupera Sanahuja (2022) para explicar el “nuevo ciclo” iniciado por gobiernos de derecha o de extrema derecha, conservadores y nacionalistas para —precisamente— “contestar” al *regionalismo posliberal* —entonces— vigente, por medio de acciones concretas como la desaprobación, rechazo, paralización y/o desmantelamiento de sus instituciones y sus normas.

Más específicamente, la idea de *contestación subalterna* (Sanahuja, 2022) permite comprender la combinación de dinámicas de polarización intermésticas por medio de las cuales gobiernos de derecha y

²⁰ Intervención del expresidente de Ecuador Rafael Correa en la VI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, 30/11/2012 (Presidencia de la República del Ecuador, 2012).

extrema derecha han posicionado aspectos de las agendas domésticas de los países de la región —como es el caso de Venezuela— a los que los actores con afinidades ideológicas se alinean en clave de subalternidad, *ergo* a los temas de las agendas exteriores de países con peso relativo en el hemisferio.

Aunque son muchos los factores que señala Sanahuja (2022) como características *sui generis* del caso latinoamericano en cuanto a *contestación normativa*, se tendrán en cuenta especialmente dos. El primero es el que tiene que ver con la relación de la contestación normativa y un posible realineamiento con la política exterior de la potencia hegemónica de la región: Estados Unidos, particularmente durante la presidencia de Donald Trump. Este factor permite analizar la postura de Ecuador desde tres dimensiones. La primera, ideológica, dado que las retiradas tanto de la ALBA-TCP como de la Unasur, se produjeron durante el gobierno de Lenín Moreno, quien evidenció una manifiesta transición desde los postulados de la Revolución Ciudadana —asociados a la izquierda y la propuesta del Socialismo del Siglo XXI— hacia posiciones conservadoras y liberales que demostraban mayor identidad de orden ideológico con los gobiernos de la nueva ola de derechas en la región. La segunda, en clave histórica, en la que el país “pequeño” se realinea con la potencia hegemónica. Y esa última conduce a la tercera dimensión en términos de *cambio* en política exterior: del reciente experimento de “no alineación” a una nueva “dependencia” (Holsti, 2016).

El segundo factor señalado por Sanahuja (2022) es el relacionado con el desdibujamiento de América Latina como un actor no solo regional sino también global, lo que impacta en la propia autopercepción de Ecuador como actor del subsistema andino —ya señalada en el primer apartado— en la que se vuelve a plegar a un —cada vez más— incipiente nuevo integracionismo, marcado por una importante carga ideológica, lo que paradójicamente fue una de las críticas expresas de los más recientes líderes del ejecutivo ecuatoriano hacia el “regionalismo posliberal”.

2.3. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como continuum

Ecuador forma parte de la CELAC, concebida en la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXI Cumbre del Grupo de Río —celebradas en 2010— y consolidada en 2011, año en que inició su funcionamiento. Por su fecha de fundación, se incluyó como parte de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017²¹ y en la Agenda de Política Exterior 2017-2021.

Dos de los hechos más relevantes de Ecuador en este organismo son, por una parte, ser uno de los miembros fundadores y sede de la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en 2016; y por otra, ostentar la presidencia *pro tempore* del 28 de enero de 2015 al 28 de enero de 2016²². En ese periodo Ecuador se ocupó de fortalecer cuatro ejes, concretados en la Agenda Regional Común del 28 de enero de 2015 planteada por los presidentes de Ecuador y Costa Rica: reducción de la pobreza y la desigualdad, educación —ciencia y tecnología—, cambio climático, infraestructura y conectividad, y financiamiento para el desarrollo (Presidencia de la República del Ecuador, 2015). Actualmente, Ecuador tiene una participación activa en sus consejos sectoriales.

La CELAC constituye uno de los espacios en los que el gobierno evidencia *continuidad* en su ámbito exterior, ya que se mantiene como miembro activo. Es así que el presidente Guillermo Lasso participó en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada en septiembre de

²¹ Política 12.1; estrategia a.

²² La transferencia de la presidencia *pro tempore* a Ecuador se realizó en el marco de la III Cumbre de la CELAC en San José, Costa Rica, en enero de 2015.

2021 en México, en la que señaló su compromiso con la integración regional e instó a la apertura comercial, poniendo a la Unión Europea como ejemplo a seguir. En esta cumbre, el actual presidente mantuvo coherencia con lo ya señalado en sus documentos de planificación, es decir, la necesidad de priorizar la integración económica y comercial por encima de la política.

La última Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC —VII—, celebrada en enero de 2023, no contó con la participación del primer mandatario ecuatoriano. En su representación, el canciller, Juan Carlos Holguín, realizó dos reclamos: la necesidad de enfrentar la crisis migratoria y el crimen transnacional —el primero de ellos, uno de los apartados de la Declaración de Buenos Aires—. Asimismo, cuestionó la posibilidad de crear una moneda común, señalando: “¿De qué sirve un proyecto de moneda común si países pequeños no podemos vender camarón o banano a los grandes mercados latinoamericanos?”, al tiempo que recuperó uno de los hechos de mayor relevancia histórica, la firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú (Holguín, 2023). De esta forma, se retrotraen varios elementos revisados en las condiciones que determinaron la política exterior ecuatoriana: la autopercepción de los líderes como Estado “pequeño”, la dimensión simbólica del conflicto histórico con Perú y el crimen transnacional como tema de la agenda doméstica que repercute en la agenda de política exterior, al menos a nivel regional.

2.4. El giro discursivo hacia el libre comercio en la Alianza del Pacífico y el impulso al diálogo y la cooperación en Prosur

Existen amplias discusiones en torno a la Alianza del Pacífico y su naturaleza como “grupo de integración, cooperación o concertación” situado dentro del “multilateralismo liberal” (Ardila, 2018: s/p) con ciertas reminiscencias del regionalismo abierto de la década de 1990. Este organismo también es situado dentro de la “fractura Atlántico-Pacífico” (Sanahuja, 2016) y es este un buen punto de partida para ubicar el giro discursivo del gobierno de Ecuador a partir de enero de 2018 (Gómez-González, Mila-Maldonado, López-López, 2019), ya que para 2013, Rafael Correa señaló que durante su presidencia “Ecuador no entrará en ninguna de estas aventuras” (Russia Today, 2013).

Surgida como iniciativa tras la firma del Protocolo Adicional del Acuerdo Marco, la Alianza del Pacífico se ha logrado consolidar como un espacio en el que convergen Chile, Colombia, México y Perú. Aunque sus países miembros autoproclaman una desideologización, posee un perfil ideológico que restaura las fuerzas políticas y orientadas al libre comercio en la región. Ya para 2019, Ecuador acudió a la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada en Lima, contexto que sirvió para su incorporación como Estado observador. Del mismo modo, asistió a la XV Cumbre de 2020, en el marco de la cual firmó los términos de referencia para avanzar en las negociaciones en su incorporación como miembro pleno, anunciado en la cuenta de Twitter oficial @A_delPacífico el 11/12/2020.

Bajo el lema “más Ecuador en el mundo y más mundo en el Ecuador”, las expectativas actuales se centran en el ingreso de Ecuador como miembro pleno de la Alianza, y uno de los objetivos del gobierno actual es concluir las negociaciones para su ingreso en el menor tiempo posible. No obstante, es requisito *sine qua non* la suscripción de un acuerdo bilateral con México, que para inicios de 2023 presenta algunas fricciones entre ambos gobiernos por el acceso de banano y camarón ecuatoriano al mercado mexicano. Ante esta situación, el presidente Guillermo Lasso señaló que las negociaciones se encuentran “congeladas”—enero de 2023— (La República EC, 2023).

Otro espacio a destacar en este giro discursivo es el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Tras la Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur del 22 de marzo de 2019, Ecuador es parte de este foro concebido como espacio de diálogo y

cooperación, junto a Argentina, Brasil, Chile²³, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam. Según su estructura orgánica, cuenta con siete Grupos de Trabajo Sectoriales en infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención de riesgos y desastres, y medioambiente.

Para algunos autores y críticos, Prosur es un esfuerzo en sustituir la Unasur en una especie de “revancha ideológica” desde una perspectiva conservadora, y aunque a la fecha se han celebrado tres cumbres —a las que ha acudido Ecuador—, no se registran avances significativos a sus cuatro años de conformación, aportando realmente poco a la integración sudamericana por su carácter excluyente y objetivos de corto plazo (Frenkel, 2019). Por estas razones, podría llegar a sumarse a la “larga historia de frustraciones que registra el proceso de integración de la región” (Ominami, 2021: 167).

TABLA 2. Estado actual de Ecuador frente a la integración regional latinoamericana

Organismo	Resumen	Estado actual
Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresó como miembro pleno el 24/06/2009. Resolución sobre el ingreso de Ecuador. - El 23/08/2018 anuncia su retiro el excanciller, José Valencia. 	Retirado
Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)	<ul style="list-style-type: none"> - Firma el Tratado Constitutivo el 23/05/2008. - Ingresó formalmente el 15/07/2009 por medio del Decreto Ejecutivo de ratificación del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). - El 14/03/2019 el expresidente Lenín Moreno anuncia el retiro de Ecuador de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). 	En mayo de 2019 denunció al Tratado Constitutivo
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	<ul style="list-style-type: none"> - Es miembro fundador desde que se concibe en la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXI Cumbre de Río, el 23/02/2010. - Suscribe la Declaración de Caracas del 03/12/2011 en la que se decide “Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños...”. 	Miembro pleno
Alianza del Pacífico (AP)	<ul style="list-style-type: none"> - El 24/07/2018 Ecuador presentó solicitud para ser miembro asociado del bloque. - En enero de 2020 firmó los términos de referencia para avanzar en las negociaciones en su incorporación como miembro pleno. - El 26/01/2022 en el marco de la XVI Cumbre de la Alianza del Pacífico reiteró su solicitud. - Para abril de 2023 se encuentra pendiente la firma de un tratado bilateral con México. 	Estado observador
Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresó el 22/03/2019 por medio de la Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur. 	Miembro

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el último aspecto a destacar dentro de este apartado tiene que ver con la intención del gobierno de Guillermo Lasso de suscribir un Tratado de Libre Comercio con China, que para enero de 2023 concluyó las cuatro rondas de negociaciones planteadas en la hoja de ruta diseñada en febrero de 2022, tras la visita oficial del primer mandatario al país asiático en ese mismo mes. Este TLC per-

²³ El gobierno de Gabriel Bóric suspendió la participación de Chile en el Foro el 3 de abril de 2022.

mitirá el acceso preferencial a las exportaciones actuales de Ecuador hacia China, con énfasis en productos agrícolas y agroindustriales. Su firma está sujeta a que se dé cumplimiento a los procesos de formalización de ofertas, la revisión jurídica y traducción (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, 2023a).

Según datos oficiales, China pasó de ser el tercero (2021) a ser el primer país destino de las exportaciones no petroleras de Ecuador en diciembre de 2022 (\$ 5.706 millones), y es el segundo destino de las exportaciones totales, después de EE.UU. (totaliza \$ 8.983 millones para diciembre de 2022) (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (2023b). Con la firma de este TLC, Ecuador se convertirá en el cuarto país de la región en vincularse con China bajo este tipo de acuerdo.

El significado y alcance de este TLC tiene que ver con la orientación del gobierno hacia la negociación en el marco del libre comercio, ya que en marzo de 2023 firmó un TLC con Costa Rica —primer acuerdo comercial bilateral suscrito por este gobierno—, y en abril de 2023 anunció el cierre técnico de negociaciones de otro TLC con Corea del Sur. De esta forma, por una parte, da cumplimiento al Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en cuanto prioriza el ámbito comercial y tiene en cuenta la lógica de libre mercado; y por otra, retoma su comportamiento histórico de negociar bilateralmente acuerdos de esta naturaleza, en el marco de la legalidad que plantean los espacios de integración a los que actualmente pertenece.

3. Reflexiones finales

Históricamente, la política exterior ecuatoriana ha estado influenciada por sus condiciones de Estado “dependiente”, “periférico” y “pequeño”, lo que ha determinado su comportamiento en el sistema internacional y como actor del subsistema andino, caracterizado por asumir posiciones neutrales, poco liderazgo, alineamiento con la potencia hegemónica de la región y la búsqueda de alianzas en el marco de esquemas multilaterales. No obstante, en lo que se refiere a la integración regional —pero más específicamente a la integración subregional— Ecuador ha sido un histórico promotor.

Tras la aprobación de una nueva constitución en 2008 y con la planificación gubernamental en el área de la política exterior y las relaciones internacionales, en el periodo 2007-2017, Ecuador denotó cierto liderazgo y protagonismo en la integración regional, dentro de las instituciones del *regionalismo posliberal* latinoamericano (Sanahuja, 2016), lo cual difiere de su comportamiento histórico asociado a su condición de Estado “pequeño”.

Aunque la Agenda de Política Exterior 2017-2021 establece una serie de lineamientos en cuanto a la integración regional que incluyen el fortalecimiento de la ALBA, la Unasur y CELAC, es en el gobierno de Lenín Moreno cuando Ecuador se retira tanto de la ALBA-TCP (2019) como de la Unasur (2018). Esta decisión se comprende en un marco más amplio de *contestación normativa* (Wiener, 2007; Sanahuja, 2022) iniciada por la nueva ola de gobiernos de derechas, liberales y conservadores que lideraron la región en la última década, los cuales se dedicaron a criticar, desarticular y abandonar las instituciones del *regionalismo posliberal*. Moreno compartió agenda con esta nueva ola de gobiernos al abandonar tales instituciones y dada su transición desde los postulados ideológicos propuestos por la Revolución Ciudadana y el Socialismo del Siglo XXI —situados a la izquierda del espectro político— hacia un gobierno con matices de orden liberal-conservador.

En los últimos documentos oficiales de planificación, Ecuador evidencia transformaciones significativas en clave de *cambio* de política exterior —programa, objetivos y metas (Hermann, 1990)—, parti-

cularmente en su relación con las instituciones del ya mencionado *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2016), o *regionalismo poshegemónico* (Riggiozzi y Tussie, 2012), tanto por la expresa intención de impulsar el regionalismo abierto por medio de iniciativas como la Alianza del Pacífico, como por el abandono a la “autonomía” hacia EE.UU. Asimismo, en clave de *continuidad*, Ecuador mantiene su participación dentro de la CELAC.

La integración regional latinoamericana atraviesa una fase de reimpulso, por el dinamismo de la CELAC, la Carta de los expresidentes y excancilleres para recuperar la Unasur, la manifiesta intención de Brasil y Argentina de reincorporarse a esta última y la coincidencia de gobiernos progresistas y de izquierda en la región. No obstante, Ecuador mantiene coherencia con el giro discursivo iniciado en 2018 hacia el libre comercio e impulsa su incorporación como miembro pleno en la Alianza del Pacífico, a la vez que continúa su agenda en Prosur. Con respecto a la ALBA-TCP, al momento de la escritura de este Documento de Trabajo (abril de 2023), no ha habido pronunciamientos.

En la actualidad Ecuador muestra un repliegue como actor con peso regional —y del propio subsistema andino—, ya que opera como miembro de algunos esquemas de integración, pero no lidera iniciativas significativas tanto en el ámbito de las *ideas* como en el de las *instituciones* (Cox, 1993). Por otra parte, recupera su orientación histórica a consolidar espacios de negociación bilateral enmarcados en el libre comercio, lo que se ve reforzado en sus documentos de planificación estatal en el área. Es así como recientemente suscribió un Tratado de Libre Comercio con Costa Rica (marzo de 2023), y anunció el cierre técnico de negociaciones de dos TLC con China y Corea del Sur (enero y abril de 2023, respectivamente).

En cuanto a perspectivas futuras se espera una continuidad de los lineamientos orientados a consolidar la integración de tipo comercial, con espacios que fomenten el libre comercio con socios comerciales intra y extrarregionales, sin descartar relaciones de tipo bilateral para tales fines. El ingreso de Ecuador como Estado miembro de la Alianza del Pacífico está condicionado al avance de un tratado bilateral con México, que a todas luces requerirá negociaciones que logren concertar posiciones de ambos países en cuanto al posible ingreso de camarón y banano ecuatoriano al mercado mexicano. Asimismo, queda como tarea pendiente conocer qué ocurrirá con la sede de la Unasur tres años después del anuncio de la salida del país andino y tras la denuncia del Tratado Constitutivo.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A. (2006): *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- (2013): *Regional Integration in South America: A Comprehensive Analysis Towards a New Wave Integration*, Tallahassee, Florida State University.
- ALIANZA DEL PACÍFICO (11/12/2020): Twitter @A_delPacífico. XV Cumbre.
- ARDILA, M. (2018): Ecuador y la Alianza del Pacífico: geoestrategia y desafíos, *Nueva sociedad*. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/ecuador-y-la-alianza-del-pacifico-geoestrategia-y-desafios/>.
- ARELLANO, F. (2004): “Comunidad Andina: de la zona de libre comercio a la unión aduanera. Los nuevos temas”, *Aldea Mundo*, nº 8, pp. 5-15.
- ARIAS MALDONADO, M. (2016): *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*, Página Indómita.
- AYALA, E. (2017): *Ecuador patria de todos* (5ª ed.), Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2016a): *Boletín Informativo de Integración Financiera*, nº 18, Relación Comercial Ecuador-Unión Europea.

- (2016b): *Transferencias ejecutadas a través del SUCRE, periodo 2010-2016*.
- BONILLA, A. (2002): *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito FLACSO-Ecuador, Corporación Andina de Fomento y Ministerio de Relaciones Exteriores, Academia Diplomática.
- (2006): “Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”, *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, nº 44, vol., pp. 165-181.
- BONILLA, A. y SANAHUJA, J. A. (2022): “Los Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: balance y perspectivas para las relaciones birregionales”, en A. BONILLA y J. A. SANAHUJA: *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, Hamburgo-Madrid, Fundación Carolina, Fundación EU-LAC.
- CARRANZA, J. (2002): “Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior”, en A. BONILLA: *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito, FLACSO-Ecuador, pp. 137-230.
- CHONG, A., y MAASS, M. (2010): “Introduction: the foreign policy power of small states”, *Cambridge Review of International Affairs*, nº 23, vol. 3, pp. 381-382.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y EL CARIBE (CEPAL) (2017): “Evaluación de los posibles impactos de un acuerdo comercial entre el Ecuador y la Unión Europea”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (1998).
- COX, R. (1993): “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales”, en A. MORALES: *Poder y Orden Mundial*, Costa Rica, FLACSO.
- (2014): *Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid.
- DONOSO, C. (2006): “Integración Regional: El caso del Ecuador”, en L. SOLÍS y F. ARAVENA: *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, FLACSO-Secretaría General.
- EFE (2018): “Ecuador sale de la ALBA y critica a Venezuela por la crisis migratoria” (24/08/2018). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mpk3t2ka6eI>.
- FAIRLIE, A. (2022): “Nuevos retos para el Acuerdo Comercial Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador”, en A. BONILLA, y J. A. SANAHUJA: *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, Hamburgo-Madrid, Fundación Carolina, Fundación EU-LAC.
- FRENKEL, A. (2019): “Prosur: el último Frankenstein de la integración suramericana”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>.
- GARCÍA-CALVO, C. (2006): “Las relaciones bilaterales España-Ecuador: situación actual y perspectivas de futuro”, *Quórum* (15), pp. 122-135.
- GÓMEZ-CALDERÓN, J.; MILA-MALDONADO, A. y LÓPEZ LÓPEZ, P. (2019): “Análisis comunicacional de los actores políticos frente a la posible adhesión de Ecuador a la Alianza del Pacífico”, *RISTI*, nº 21, pp. 397-405.
- HERMANN, C. (1990): “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, pp. 3-21.
- HEY, J. (1995): *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s*, Atenas, Ohio University Center for International Studies.
- (2003): “Introducing Small State Foreign Policy”, en J. HEY: *Small states in world's politics: explaining foreign policy behavior*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- HOLGUÍN, J. C. (2023): “Intervención del canciller Juan Carlos Holguín”, Cancillería Ecuador. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=yq2Y46HYA_g.
- KELLY, P., y PÉREZ, L. (2001): “Una estructura para la Paz: la Geopolítica de Sudamérica Contemporánea”, *Argentina Global*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 41-54.
- LA REPÚBLICA EC (2023): “Lasso dice que acuerdo con México para la Alianza Pacífico ‘está congelado’”. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/2023/01/19/lasso-dice-que-acuerdo-con-mexico-para-la-alianza-pacifico-esta-congelado/>.

- LONG, G. (2010): “Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico”, en B. ZEPEDA: *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, Quito, FLACSO-Ecuador, pp. 331-364.
- LONG, G., y SUÑÉ, N. (2022): “Hacia una nueva UNASUR. Vías de reactivación para una integración su-ramericana permanente”, Washington, CEPR.
- MANNING, B. (1977): “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, n° 55, vol. 2, pp. 306-324.
- MARTZ, J. (1996): “The fate of a small State. Ecuador in Foreign Affairs”, en H. MUÑOZ y J. TULCHIN: *Latin American Nations in world politics*, (2ª ed.), Londres, Routledge.
- MORENO, L. (2019): Twitter @Lenin. Mensaje del presidente Constitucional del Ecuador, 14 de marzo.
- MILA-MALDONADO, A. (2022): *Política exterior e identidad en el Ecuador de la Revolución Ciudadana*, Universidad de Santiago de Compostela, tesis doctoral.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA (2023a): *Boletín de cifras: comercio exterior*, febrero.
- (3 de enero de 2023b): “Concluye exitosamente negociación del acuerdo comercial entre Ecuador y China”. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ec/concluye-exitosamente-negociacion-del-acuerdo-comercial-entre-ecuador-y-china/>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA (2017): *Agenda de política exterior 2017-2021*, Quito, Ecuador.
- (2021): *Plan Estratégico Institucional 2021-2025*, Quito, Ecuador.
- NÚÑEZ, P. (2001): *Relaciones internacionales del Ecuador en la fundación de la República*, Quito, Universidad Simón Bolívar, Abya Yala y Corporación Editora Nacional.
- OMINAMI, C. (2021): “Prosur: ¿integración o revancha ideológica?”, *Nueva Sociedad*, n° 291.
- PLAN NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR 2006-2020, PLANEX (2006): Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2012): “Ecuador propone a Unasur la creación de instancias de arbitraje regional”. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-propone-a-unasur-la-creacion-de-instancias-de-arbitraje-regional/>.
- (2015): “Ecuador impulsará cuatro ejes durante su ejercicio de la Presidencia Pro Témpore de CELAC”. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-impulsara-cuatro-ejes-durante-su-ejercicio-de-la-presidencia-pro-tempore-de-celac/#>.
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012): “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en P. RIGGIROZZI y D. TUSSIE (eds.): *Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*, Estados Unidos, Springer.
- RUSSIA TODAY (2013): “Ecuador no integrará la Alianza del Pacífico mientras Correa sea presidente” (24/07/2013). Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/100907-ecuador-correa-alianza-pacifico>.
- SANAHUJA, J. A. (2016): “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento propio*, n° 21, vol. 44, Buenos Aires, pp. 29-76.
- (2019): La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa, en M. MESA (ed.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, Anuario CEIPAZ 2018-2019, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- (2022): “América Latina: Una región ausente en un orden internacional en crisis”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *América Latina: transiciones ¿hacia dónde?*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 105-120.
- SÁNCHEZ, L. (2011): “Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador”, *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, n° 6, vol. 12, pp. 123-143.
- SECRETARÍA GENERAL DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA (s. f.): “Ecuador sale de la UNASUR y retirará de su edificio monumento de expresidente argentino”. Disponible en: <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-sale-de-la-unasur-y-retirara-de-su-edificio-monumento-de-expresidente-argentino/>.

- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (2021): *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*, Quito, Ecuador.
- SEGOVIA, A. (2002): “Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones”, en A. BONILLA: *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior*, Quito, FLACSO-Ecuador, pp. 331-445.
- SPYKMAN, N. (1938): “Geography and Foreign Policy”, *American Political Science Review*, nº 32, vol., pp. 213-236.
- WIENER, A. (2007): “Contested Meanings of Norms: A Research Framework”, *Comparative European Politics*, vol. 5, pp. 1-17.
- ZEPEDA, B. (2010): “Introducción”, en B. ZEPEDA (comp.): *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, pp. 15-26.



Fundación Carolina, mayo 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT82>

Cómo citar:

Mila-Maldonado, A. (2023): “Perspectivas históricas y actuales de Ecuador en la integración regional. Continuidades y rupturas”, *Documentos de trabajo* nº 82 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

