

# Ecuador hacia el 2025: Escenarios, conflictos y oportunidades

Bernardo Gortaire-Morejón (comp.), Gilda Guerrero Salgado,  
Ramiro Lapeña Sanz, Marta Fernández Sebastián,  
Paola Lozada y Juan Francisco Camino Apunte



## *Ecuador hacia el 2025: escenarios, conflictos y oportunidades*

Bernardo Gortaire-Morejón (comp.), Gilda Guerrero Salgado, Ramiro Lapeña Sanz,  
Marta Fernández Sebastián, Paola Lozada y Juan Francisco Camino Apunte

**Primera edición electrónica:** septiembre, 2023

**ISBN:** 978-9942-765-91-8

### **Revisión científica:**

Mtr. Hernán Antonio Moreano Urigüen

Dec. Julián Augusto Reyna Moreno

### **Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE**

Crnl. C.S.M. Víctor Villavicencio A., Ph. D.

Rector

### **Publicación autorizada por:**

Comisión Editorial de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE

Cpcb. Rolando Reyes - Vicerrector de Investigación (Encargado)

Presidente

### **Corrección de estilo y diseño**

Mtr. Xavier Chinga

**Imagen de cubierta:** <https://acortar.link/BDmHGc>

Derechos reservados. Se prohíbe la reproducción de esta obra por cualquier medio impreso, reprográfico o electrónico. El contenido, uso de fotografía, gráficos, cuadros, tablas, y referencias es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE  
Av. General Rumiñahui s/n, Sangolquí, Ecuador  
[www.espe.edu.ec](http://www.espe.edu.ec)

Los derechos de esta edición electrónica son de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, para consulta de profesores y estudiantes de la universidad e investigadores en [www.repositorio.espe.edu.ec](http://www.repositorio.espe.edu.ec).



---

# Ecuador hacia el 2025: Escenarios, conflictos y oportunidades

Bernardo Gortaire Morejón (comp.)

Gilda Alicia Guerrero Salgado

Ramiro Lapeña Sanz

Marta Fernández Sebastián

Paola Lozada Lara

Juan Francisco Camino

**EDITORIAL**



UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS - ESPE



## Bernardo Gortaire-Morejón

bgortairemorejon@gmail.com

M.Sc. en Política Pública y Desarrollo Humano con Especialización en Integración Regional y Gobernanza Multinivel por la Universidad de Maastricht y la Universidad de Naciones Unidas-MERIT. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Las Américas. Es autor del libro “El camino a la integración desde la identidad: Una aproximación suramericana”, junto al excanciller Mauricio Montalvo. Recientemente fue autor de uno de los capítulos del libro “Inteligencia estratégica del futuro: Pensamiento crítico e interconectado en un mundo global”, publicado en un ejercicio conjunto entre la Universidad de Alcalá y la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Ha escrito varios artículos en torno a la integración regional, desarrollo social y política, en revistas indexadas. Actualmente es Director de Proyectos en QUID Ecuador, organización dedicada al desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible, y es Profesor Invitado del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico de la ESPE, desde el mes de marzo de 2022, con el que ha publicado varios estudios sobre Relaciones Internacionales, Geopolítica y Seguridad desde la perspectiva global y regional.

## Gilda Guerrero Salgado

gguerrero185@puce.edu.ec

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Máster en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por FLACSO Ecuador. Obtuvo adicionalmente el Máster Propio en Cooperación Internacional Descentralizada por la Universidad del País Vasco, España. Es también Licenciada en Comunicación con mención en Comunicación y Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Durante 13 años ha ejercido la docencia superior en las áreas de Seguridad, Integración Regional, Teoría de las Relaciones Internacionales. Ha trabajado como periodista, comunicadora para el desarrollo, y como investigadora asociada en proyectos sobre la relación entre la comunicación, seguridad e inteligencia. Desde 2012 colabora como docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador para el área de Relaciones Internacionales (actualmente dentro del dominio *Política y Derecho para la participación social y las relaciones justas*). Sus intereses, proyectos y publicaciones están alrededor de la securitización, integración regional, percepciones y comunicación dentro de los intercambios internacionales.

## Ramiro Lapeña Sanz

ramiolsanz@gmail.com

Máster en Política Internacional. Especialista en Comunicación y Conflictos Armados. Licenciado en Periodismo. Ha sido profesor entre 2013 y 2021 en la Universidad Tecnológica Equinoccial, sede Santo Domingo, Ecuador, y fue coordinador de la Maestría en Comercio, mención Gestión de Operaciones Logísticas y Negocios Internacionales de la misma institución. Actualmente sigue ejerciendo la docencia en el sector público. Es miembro fundador y presidente de la Fundación para el Fomento del Conocimiento Científico y Tecnológico (FUNDACIENCIA) de Ecuador. Sus temas de investigación son la política exterior ecuatoriana, las relaciones internacionales de América Latina y la economía política internacional latinoamericana. Cuenta con varias publicaciones entre revistas indexadas y capítulos de libro. En 2023 publicó su obra más reciente, “El análisis de política exterior desde las teorías marxistas: autonomía y nacionalismo petrolero en Ecuador durante la etapa de Rafael Correa”, como capítulo del libro “Análisis de política exterior desde América Latina: enfoques, diseños metodológicos y casos”, coordinado por el Dr. Raúl Salgado y editado por Flacso Ecuador.

## Marta Fernández Sebastián

martaferse@gmail.com

Doctora en Ciencias Políticas (Ph.D) y Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Es además Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación y en Política Internacional. Forma parte del grupo de expertos del Observatorio Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza y es miembro del Colegio de Ciencias Políticas y Sociología de Castilla La Mancha. Sus principales áreas de investigación son la seguridad marítima, seguridad internacional y el crimen organizado.

## Paola Lozada

pvlozada@puce.edu.ec

Candidata doctoral de Estudios Internacionales por FLACSO Ecuador. Magister en Relaciones Internacionales. Especialista en Cooperación Internacional. Profesora Agregada de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar. Al inicio de su carrera se enfocó al trabajo con ONGs para colaborar con comunidades indígenas y afroecuatorianas en temas de resolución de conflictos y derechos humanos, con jóvenes en temas de liderazgo y paz, además de capacitación para mediadores. Posteriormente se vinculó al sector público donde estuvo a cargo de la cooperación y relaciones internacionales de varias instituciones como: Agrocalidad, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Agricultura y Servicio Nacional de Aduanas. Adicionalmente, estuvo al frente de las relaciones con Organismos Multilaterales desde la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Actualmente es parte del comité organizador del Programa Regional para el Estudio y la Práctica de Acción Noviolenta Estratégica en las Américas. Sus enfoques investigativos se orientan principalmente a la resolución de conflictos y estudios de paz.

## Juan Francisco Camino Apunte

juan.camino@ute.edu.ec

Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca - España y Máster en Relaciones Internacionales por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Cuenta con 10 años de experiencia en el sector público, y 7 años en la docencia universitaria, especialmente en la Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado además como Director de Vinculación con la Sociedad en la Universidad Hemisferios (2019-2021) y asesor parlamentario (2021-2023). Actualmente es profesor en la Universidad Tecnológica Equinoccial y Director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Gobierno. Sus intereses de investigación son la Cultura Política, la fragmentación del sistema de partidos y los efectos de los sistemas electorales, permitiéndole publicar varios artículos en revistas indexadas. Es columnista en Latinoamérica 21 y Tereré Cómplice, portales especializados en política latinoamericana, mismos que le han permitido replicar sus artículos de opinión en importantes periódicos de la región como el Folha de Sao Paulo (Brasil), El Espectador (Colombia), El Nacional (Venezuela), El Universal (México), El Universo (Ecuador), La Tercera (Chile), Página Siete (Bolivia) y Diario Perfil (Argentina).



# Índice

Prefacio.....	11
<b>Capítulo I - Implicaciones geopolíticas y desafíos del Ecuador al 2025. Una mirada regional.....</b>	<b>15</b>
Introducción.....	17
¿Se vive un verdadero giro a la izquierda en América Latina?.....	22
Nueva oportunidad para la integración latinoamericana.....	30
Discusión y conclusiones.....	37
Referencias.....	41
<b>Capítulo II - Instituciones primarias y comunidades de seguridad: una mirada a Ecuador, hacia el 2025, desde la Escuela Inglesa.....</b>	<b>45</b>
Introducción.....	47
Contexto global: algunos apuntes.....	47
El contexto ecuatoriano en la incertidumbre internacional.....	50
Sobre la teoría de la Escuela Inglesa.....	55
Análisis: una aproximación a las instituciones primarias en el gobierno de Guillermo Lasso.....	59
Consideraciones finales.....	64
Referencias.....	67
<b>Capítulo III - Incertidumbre externa y zozobra interna: los retos de la política exterior ecuatoriana hasta 2025.....</b>	<b>73</b>
Introducción.....	75
La incertidumbre del sistema internacional a través de sus crisis.....	75

Crisis 1: Bipolaridad emergente cada vez más rígida.....	76
Crisis 2: De la globalización liberal de los costos a la globalización (¿iliberal?) de los riesgos.....	79
Crisis 3: La guerra de Ucrania y sus externalidades globales.....	80
Crisis 4: Inflación: la tormenta perfecta.....	82
Zozobra interna en Ecuador.....	83
Los cuatro ejes de la política exterior ecuatoriana.....	84
Problemas y dificultades para la política exterior.....	87
Conclusiones.....	91
Referencias.....	93
<b>Capítulo IV - La importancia de la seguridad marítima en la lucha contra el crimen organizado en Ecuador.....</b>	<b>101</b>
Introducción.....	103
Crimen organizado en Ecuador.....	104
Actividades delictivas en las costas ecuatorianas.....	105
El narcotráfico.....	105
Piratería y robo a mano armada.....	107
Contrabando.....	107
Pesca indiscriminada.....	108
Repercusiones Sociales y Políticas de la criminalidad marítima en Ecuador.....	109
El papel de las Fuerzas Armadas a la hora de combatir las actividades ilícitas en las aguas de Ecuador.....	111
Conclusiones.....	112

Referencias.....	115
<b>Capítulo V - Disputas entre identidades indígenas politizadas y potencias extranjeras por recursos y poder: Una lectura desde la geopolítica crítica.....</b>	<b>117</b>
Introducción.....	119
Decisiones políticas en el sector minero ecuatoriano.....	121
Intereses nacionales e inversiones.....	123
Geopolítica de las resistencias.....	126
Reflexiones finales.....	131
Referencias.....	134
<b>Capítulo VI - La diplomacia parlamentaria ¿Intromisión en la diplomacia tradicional o alternativa para la proyección internacional de los Estados?.....</b>	<b>137</b>
Introducción.....	139
Marco teórico.....	140
Organismos Interparlamentarios a los que pertenece la Asamblea Nacional del Ecuador.....	142
Parlamericas.....	142
Parlatino.....	143
Parlamaz.....	143
Unión Interparlamentaria (UIP).....	143
Eurolat.....	144
Grupos Parlamentarios de Amistad existentes en el período legislativo 2021-2025.....	144
¿La Diplomacia Parlamentaria es una intromisión en la diplomacia tradicional o una alternativa para la proyección internacional de los Estados?.....	145

Conclusiones.....	146
Referencias.....	148

## Índice de tablas

Tabla 1 <i>Evolución del PIB en América Latina 2004-2022</i> .....	26
Tabla 2 <i>Objetivos del Plan de Trabajo 2021-2025, Alianza CREO PSC</i> .....	53
Tabla 3 <i>Escuela Inglesa, Conceptos y Adaptación de Devlen, James y Özdamar</i> .....	57
Tabla 4 <i>Instituciones primarias en el gobierno de Guillermo Lasso 2021-octubre 2022, bajo el Plan de Trabajo 2021-2025 de su candidatura</i> .....	60
Tabla 5 <i>Proyectos mineros en el Ecuador</i> .....	124
Tabla 6 <i>Instrumentos internacionales sobre medio ambiente suscritos por el Ecuador</i> .....	129
Tabla 7 <i>Grupos Parlamentarios de Amistad de la Asamblea Nacional del Ecuador. Período 2021-2025</i> .....	144

## Índice de figuras

Figura 1 <i>Mayor socio comercial entre Estados Unidos y China para países de América Latina</i> .....	19
Figura 2 <i>Perspectiva viral de tendencias políticas en América Latina 2022</i> .....	22
Figura 3 <i>Aproximación real al mapa político de América Latina 2022</i> .....	23
Figura 4 <i>Nivel de tolerancia a golpes militares en contextos de corrupción</i> .....	29

## Prefacio

A lo largo del 2022 el Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico (CESPE), de la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE ha trabajado de manera permanente en la generación de contenidos en los campos de la seguridad y la defensa, publicando de manera mensual distintos textos orientados a la actualización de la coyuntura global, regional y nacional; establecer propuestas de política pública para el campo de la defensa y la seguridad; y sobre todo, promover una cultura de análisis crítico y, de cierta manera, endémico de la defensa y seguridad del Ecuador. Estos contenidos, canalizados hacia tomadores de decisión en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa, así como hacia otros actores de los campos de la defensa y seguridad del Ecuador, también están disponibles de manera virtual para todo aquel que mantenga interés en esta apasionante y necesaria línea de estudio<sup>1</sup>.

En este sentido, el presente libro representa un esfuerzo conjunto e interinstitucional para dotar de amplitud al análisis de la situación que el Ecuador enfrenta y enfrentará en el futuro cercano. Este texto se nutre de la diversidad de corrientes teóricas y conceptuales de sus distintos autores. Más allá de una compilación de reflexiones hacia un mismo norte, este libro permite ver al Ecuador hacia 2025 desde múltiples aristas, lo que facilitará delimitar líneas de acción y tener expectativas claras del entorno nacional, regional e internacional. En los distintos capítulos, el lector podrá familiarizarse con aproximaciones desde el constructivismo, la escuela inglesa de las Relaciones Internacionales, la geopolítica crítica, el análisis de la seguridad marítima e incluso desde una visión de la paradiplomacia.

Los autores de este libro representan a un crisol de perspectivas y procesos formativos del estudio de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. De la misma manera, se genera un esfuerzo conjunto desde distintas instituciones académicas de Ecuador e incluso del exterior.

Este aporte constituye un importante paso hacia la generación de una escuela de pensamiento local, que responde a visiones, identidades e incluso necesidades de estudio desde el ámbito del Ecuador. Bajo este precepto, la contribución de este texto se extiende a la capacidad de penetrar en el debate público más allá de la visión única de una sola institución, sino desde el potencial escenario en el que Ecuador se convierta en un centro de pensamiento estratégico en sí mismo.

---

<sup>1</sup> Todos los análisis están disponibles en el sitio web del CESPE en: <https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/>

Algunos capítulos del presente libro realizan aproximaciones proyectivas al entorno de 2025, mientras que otros se limitan a contextualizar los fenómenos actuales que tendrán mayor incidencia en el futuro cercano. Para el lector especializado se debe resaltar el hecho de que los análisis aquí vertidos no tienen una visión prospectiva, pero sí brindan una amplia gama de recursos que facilitan este tipo de análisis. Por otro lado, para aquellos que comienzan a estudiar los campos de la seguridad y la defensa, o las miran desde otras áreas de estudio, los distintos capítulos de este texto tienen un rol contextualizador que simplifica la inserción en la materia e invita a profundizar en su reflexión.

La diversidad de aproximaciones teóricas también aporta en la comprensión de un problema multidisciplinario y heterogéneo. Los retos que enfrenta Ecuador en la actualidad y, en el marco institucional vigente, hasta las elecciones de 2025 han adoptado un carácter que requiere de una mayor presencia de la seguridad y la defensa en el debate público. Sin embargo, para la obtención de mejores resultados, ese debate no puede partir de pasiones ideológicas o de posturas políticas, sino que tiene que anclarse al análisis metodológico y a la evidencia disponible. En este sentido, este libro procura complementar las reflexiones de expertos, profesionales en formación e incluso aficionados de la materia.

El análisis de lo nacional no puede realizarse sin una apropiada consideración de lo internacional. Sobre todo, cuando países como Ecuador, dependientes de las dinámicas globales, no cuentan con una plena capacidad para desafiar las corrientes de las tendencias económicas y de seguridad globales y regionales. En este marco, el presente texto ayuda, de manera general, a entender algunos de los fenómenos internacionales que condicionan y deben orientar a la toma de decisión interna en el país. De ignorarse estos factores, el Estado ecuatoriano será incapaz de enfrentar y mitigar las amenazas y riesgos a los que se enfrenta actualmente, y que se proyectan hacia el futuro cercano.

La seguridad y la defensa no pueden enclaustrarse en los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Resulta fundamental ampliar el debate a otras esferas civiles, para facilitar la gestión de fuerzas militares y policiales, y complementar las doctrinas de seguridad y defensa con visiones endémicas, que respondan a la diversidad de un país como Ecuador. Para esto, resulta fundamental comprender los contextos globales y regionales, pues los Estados, sobre todo aquellos en vías de desarrollo, y sus realidades responden a su capacidad de respuesta a los fenómenos provocados por los actores con proyección hegemónica, así como fenómenos de carácter multidimensional como la economía, el medioambiente, entre otros.

Bajo estas consideraciones, se invita al lector a revisar las páginas de este texto con la curiosidad, apertura, e incluso con el ojo crítico para hacer de su tiempo de reflexión una experiencia fructífera, que permita seguir ampliando la literatura alrededor del análisis geopolítico y geoestratégico, desde una visión local.

Ahora bien, aunque el texto se enfoca en su mayor parte en una contextualización ecuatoriana, esto no significa que muchas de las realidades expuestas en este texto no correspondan a otros países de América Latina, e incluso de otras zonas del mundo en desarrollo. En consecuencia, la utilidad de los conceptos desarrollados en este libro tiene un carácter más amplio.

Otra de las ventajas de la diversidad teórica vertida por los diferentes autores de estos capítulos es que permite desenclaustrar el estudio de la seguridad y la defensa desde una postura netamente militar o policial.

En este sentido, los tomadores de decisión que utilicen a este material como fuente de consulta podrán ampliar su margen de comprensión de la cuestión desde una perspectiva más allá de los recursos de fuerza, y entenderán que, en el fondo, la seguridad y la defensa son una cuestión política. Como antesala, se deberá recordar que la política trasciende más allá del quehacer y disputa electoral, pues consiste en el amplio escenario de toma de decisiones y aplicación de medidas estratégicas (política pública) que garantizan el alcance de los objetivos nacionales.

Por otro lado, los agentes de los cuerpos de seguridad del Estado que recurran a este texto podrán evitar a los “falsos amigos” de la seguridad y la defensa, comprendiendo que su rol y labor se pueden beneficiar de una plena comprensión del escenario.

Esto resulta de particular importancia en un momento histórico de zozobra y cargado de incertidumbre; el mismo que es aprovechado por actores políticos con intereses personalistas o con visiones de carácter partidista, que recurren a la demagogia y al populismo para concentrar mayor poder. En consecuencia, aquellos que portan con honor los uniformes de su nación podrán encontrar en este texto un aliado frente a la manipulación de conceptos a través de la sobresimplificación y la unidimensionalidad de la seguridad y la defensa a las que, ciertos actores políticos, intentan orientar.

Finalmente, aunque cada capítulo tiene sus propias conclusiones, se hace una invitación para que cada lector pueda sacar nuevas reflexiones y, potencialmente, nuevos contenidos que complementen e incluso disientan de los puntos expresados en estas páginas.

El Ecuador de 2025 requiere, casi con urgencia adelantada, la claridad que solo el debate académico puede proveer. En consecuencia, todos los aportes de este libro y de los análisis que salgan de ello son fuente de certeza en un escenario de conflictividad latente.

*Bernardo Gortaire Morejón*



<https://acortar.link/wtxg6s>

# CAPÍTULO I

Implicaciones geopolíticas y  
desafíos del Ecuador al 2025.  
Una mirada regional

Bernardo Gortaire Morejón



## Introducción

En el momento en el que se redactan estas páginas, América Latina atraviesa un proceso importante de transición política. La victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en una apretada segunda ronda, desarrollada el 30 de octubre de 2022, vino acompañada de un profundo despertar de sentimientos en la opinión pública de la región. Por un lado, generó alegría en los sectores de izquierda, e incluso despertó satisfacción en sectores del centro que veían a Bolsonaro como una amenaza a la democracia y, por otro lado, generó preocupación en los sectores conservadores, y en los casos más radicales ha provocado la denuncia de fraude, llegando al punto de querer que las Fuerzas Armadas intervengan para evitar el ascenso de Lula al poder (France24, 2022a).

El caso brasileño resalta no por la particularidad de la elección, sino por la continuación de una tendencia visible a lo largo y ancho de América Latina en los últimos años, donde se ha visto el desplazamiento de gobiernos de derecha a favor de gobiernos de izquierda. Tal fue el caso de Perú, donde Pedro Castillo ganó las elecciones de junio de 2021 y asumió el poder en julio del mismo año; de Honduras, donde Xiomara Castro ganó las elecciones de noviembre de 2021, y asumió el poder en enero de 2022; de Chile, donde Gabriel Boric ganó las elecciones de diciembre de 2021, y asumió el poder en marzo de 2022; y de Colombia, donde Gustavo Petro ganó en las elecciones de junio de 2022, y se posesionó en el mando en agosto del mismo año. Estos gobiernos se sumaron al de Alberto Fernández, de Argentina; Luis Arce, de Bolivia; Andrés Manuel López Obrador, de México, y a los gobiernos de izquierda autoritaria de Daniel Ortega, de Nicaragua; Nicolás Maduro, de Venezuela y Miguel Díaz-Canel, de Cuba.

No obstante, es necesario aclarar que esta tendencia es más compleja de lo que parece. En este sentido, parte del análisis de este capítulo está orientado a romper que América Latina atraviesa un “giro a la izquierda” similar a lo que se dio en los primeros años del siglo XXI, en la llamada “marea rosa”. Se plantea que el fenómeno actual se desarrolla en un escenario político, económico, y geopolítico completamente distinto, por lo que la variable de la tendencia ideológica de quien ocupa el Ejecutivo no es suficiente como para hablar de un despertar de la izquierda en la región. En este sentido, como se verá más adelante, los retos regionales hacia 2025 trascienden más allá del eje izquierda-derecha.

Este contexto se desarrolla en un entorno de inestabilidad “pospandémica”, resaltando el hecho de que la pandemia de COVID-19 aún no ha terminado

y que sigue requiriendo atención especial por parte de los sistemas de salud pública (Smith-Schoenwalder, 2022), aunque podría estar cerca de acuerdo a titulares de la Organización Mundial de la Salud (United Nations, 2022). Un fenómeno que continúa haciendo estragos en la calidad de vida de millones de personas alrededor del mundo, no solo por el impacto a nivel productivo y comercial, sino por el daño emocional y psicológico que representa la pérdida de familiares, e incluso los efectos secundarios del contagio conocido como Long COVID (CDC, 2022). Aunque en el futuro es posible que el nivel de alerta para este virus en particular se vea reducido, la pandemia ya deja una dura lección para toda la Comunidad Internacional.

Como se destacaba en el párrafo anterior, gran parte del impacto de la pandemia se concentró a nivel productivo y comercial. Desde la revolución industrial, muy pocas veces se había vivenciado una paralización a nivel productivo con tal impacto a nivel global, y nunca se había dado a tal escala y a un grado en el que cientos de millones de personas tuviesen que, literalmente, dejar de trabajar. Conforme los países iban cerrando sus fronteras, y millones de trabajadores eran enviados a sus hogares, mientras el personal de salud global exponía su vida mientras enfrentaba su mayor reto en siglos, los indicadores económicos demostraban la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020).

A pesar de que después de que el proceso de vacunación global comenzara a permitir la recuperación de la productividad y, en consecuencia, la recuperación económica, algunos fenómenos han provocado que se mantenga una inestabilidad permanente. Uno de los primeros llamados de atención a la fragilidad de la economía global fue la crisis de los contenedores; un fenómeno provocado por la interrupción del ciclo de comercio marítimo, en el que los contenedores utilizados para transportar la carga se quedaban “estancados” en puerto debido a la falta de productos para completar el ciclo de comercio. Sin embargo, para finales de 2022 esta crisis parecería estar por cerrarse, con una paulatina recuperación de las rutas de comercio, y el retorno de la normalidad en el uso de contenedores (Prego, 2022).

Otro de los factores que siguen alterando la estabilidad económica global es el estancamiento de la economía de la República Popular China (RPC). La RPC se enfrenta un sólido desafío como consecuencia de la coyuntura global y nacional, debilitados por el COVID-19 al que tratan de contener con su política de “Cero COVID”, y condicionada por la presión de Estados Unidos para limitar su competitividad a través de sanciones comerciales y económi-



El ataque de Rusia a Ucrania alteró el escenario de paz global y ha puesto contra las cuerdas al sistema multilateral. Aunque algunos sectores pueden argumentar que en sí mismo el uso de la violencia nunca se suspendió, destacando los conflictos más cercanos en Etiopía, Yemen, Siria, Libia, Afganistán e Irak, lo cierto es que pocos eventos militares han tenido tanto impacto a nivel multidimensional como la guerra rusoucraniana. Incluso los conflictos previamente mencionados habían sido prácticamente ignorados por la mayoría de la sociedad civil en América Latina, o eran ecos distantes de fenómenos que no tenían ningún impacto en su calidad de vida.

A pesar de que los primeros ecos de una Tercera Guerra Mundial del 24 de febrero de 2022 han cedido espacio a una normalización del conflicto en la opinión pública, lo cierto es que las interrupciones al comercio, las sanciones económicas y la suspensión de muchos canales productivos han tenido un impacto real en América Latina, especialmente para aquellos países que dependen de la industria petrolera y para aquellos que tenían a Rusia un polo para la exportación de productos no tradicionales.

En algunos aspectos, el conflicto ha representado mayores ingresos debido al incremento de los precios del petróleo que durante algunos años estuvo estancado, pero al mismo tiempo para la gran mayoría de países latinoamericanos con moneda propia la guerra ha tenido un impacto severo en términos de inflación y pérdida de poder adquisitivo con relación al dólar.

Sin embargo, se debe destacar que uno de los mayores retrocesos en términos internacionales para la región ha sido la falta de capacidad de adoptar una postura común. La mayoría de gobiernos latinoamericanos han tenido una postura de rechazo al conflicto en una posición neutral, con excepciones como Nicaragua, Venezuela y Cuba que se han alineado más hacia el bando ruso, y Ecuador cuyo gobierno en deferencia a su fortalecido vínculo con Estados Unidos se ha decantado por asumir una postura proucraniana. No obstante, la tónica ante la ausencia de capacidades militares ha sido la de un silencio casi inútil, sin intentar sacar provecho al multilateralismo como escenario para posicionar una agenda de intereses generalizados de América Latina, y a la espera de que las potencias decidan el futuro del mundo.

La competencia por los espacios de liderazgo en la región entre las potencias ocurre precisamente en el marco de desarticulación regional. A pesar de los múltiples intentos para alcanzar un posicionamiento estratégico a nivel global, América Latina y las subregiones que la componen han sido incapaces de encontrar articulaciones que satisfagan los intereses de todos sus miembros

o, en su defecto, han carecido de un verdadero apoyo popular que permita establecer un programa al largo plazo, más allá de cadenas de valor reducidas aplaudidas prácticamente solo por los representantes gubernamentales y delegados internacionales que participan de los procesos en la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y más recientemente la Alianza del Pacífico.

En este sentido, sin intención de quitarle mérito a los avances en la integración de América Latina, el presente capítulo presenta una reflexión crítica acerca del futuro de este proceso en la región. Este análisis se desarrolla en el marco de la actual configuración de fuerzas políticas en la región, por lo que algunos planteamientos podrían variar en los próximos años después de las elecciones presidenciales de Argentina y Paraguay en 2023, de Panamá, Uruguay, México e incluso de Estados Unidos en 2024. No obstante, el potencial eje Brasil-México podría ser motivación para que algunos sucesos importantes tengan lugar en la región hasta 2025.

Para un país como Ecuador, cuya capacidad de acción internacional se encuentra sujeta al entorno geopolítico, debido a su mala gestión de recursos y su falta de política de Estado, resulta de vital importancia valorar su contexto regional. En este sentido, este texto busca aclarar el panorama que los tomadores de decisión tendrán que afrontar, sobre todo cuando se toma en cuenta que en 2025 se tendrán que llevar a cabo nuevas elecciones presidenciales<sup>2</sup>. La persona que ocupe el puesto del Ejecutivo tendrá que lidiar con, entre otras cosas, un escenario donde América Latina sigue sujeta a los cambios estructurales de las potencias globales con mecanismos de competencia cada vez más violentos.

Bajo esta coyuntura, los siguientes apartados destacan la situación regional y los escenarios en los cuales se tendrá que definir la política internacional del Ecuador. Es fundamental tomar en cuenta que estas condiciones son vitales para uno de los objetivos estratégicos del Estado ecuatoriano como lo es la integración latinoamericana; la cual se destaca en su Constitución desde su preámbulo, y se aborda como uno de los objetivos del régimen de desarrollo, así como en el tercer capítulo del Título VIII, que corresponde a la Relaciones Internacionales del país (Constitución del Ecuador, 2008). Ignorar el contexto solo llevará a la prolongación de una agenda inconclusa y la pérdida de capacidad de Ecuador, e incluso de la región, de que sus posturas encuentren eco en el panorama internacional.

---

<sup>2</sup> Debido a la inestabilidad política que atraviesa el país existen escenarios donde las elecciones se vean adelantadas debido al uso de la herramienta legal de la “muerte cruzada”. Actualmente este factor está sujeto a los resultados de las elecciones seccionales de 2023, donde el Ejecutivo presentará 8 preguntas para una Consulta Popular, que servirá como termómetro de popularidad a una posible transición.

## ¿Se vive un verdadero giro a la izquierda en América Latina?

Como se planteaba en la introducción, la elección de Lula cerró un ciclo a través del cual, la gran mayoría de gobiernos de la región están liderados por un Ejecutivo que pertenece a un partido o promueve un discurso que entra en los ejes de la izquierda. De esta manera se ha popularizado la imagen de que en América Latina se ha impuesto la izquierda de manera absoluta, promoviendo un imaginario de aislamiento para la derecha en la región, tal y como se muestra en la Figura 2. Discursivamente, tanto desde la izquierda como la derecha, se ha promovido la semblanza de la situación actual se asemeja a la llamada “Marea Rosa” de comienzos del siglo XXI, donde el socialismo del siglo XXI ocupó las agendas políticas de la gran mayoría de la región. La conexión no parte únicamente del cambio a la izquierda en sí mismo, sino del retorno de figuras como Lula, que formaron parte de ese primer gran bloque de izquierda regional.

Figura 2

*Perspectiva viral de tendencias políticas en América Latina 2022*



*Nota.* Tomado de fuentes abiertas

La Figura 2 se hizo viral a través de redes sociales como Twitter y Facebook, e incluso formó parte de cadenas masivas a través de Whatsapp. Este mapa simplificaba la afiliación ideológica entre los ejes de izquierda, centro y

derecha, y venía acompañada de advertencias de una alianza potencialmente comunista, bajo el dominio de Cuba y Venezuela. De la misma manera, otras cuentas, tanto reales como trolls, denunciaban que el establecimiento de un bloque de izquierda traería consigo corrupción, violencia, e incluso posicionamiento del Crimen Transnacional Organizado (CTO). Por otro lado, internautas afines a la izquierda celebraron la transición como una victoria regional contra la derecha, denunciando la falta de soluciones y resultados de los gobiernos que ocupaban la administración estatal tan solo un par de años antes.

De manera general se puede afirmar que el anhelo para algunos y la preocupación para otros es que este nuevo “giro a la izquierda” replique las condiciones que definieron a la región en los primeros tres lustros del siglo XXI. No obstante, esta aproximación es errónea en muchos aspectos, y es una mala representación de la realidad interna de los países. En este sentido, la Figura 3 presenta un escenario más realista del contexto político regional. Como es posible constatar a través de esta imagen el panorama no es homogéneo, sino que existe una amplia diversidad de condicionantes en la toma de decisiones.

Figura 3

*Aproximación real al mapa político de América Latina 2022*



América Latina cuenta con un contexto distinto al de comienzos del siglo XXI. Tal vez uno de los factores más relevantes radica en el hecho de que la izquierda de corte progresista o directamente afín al socialismo del siglo XXI ya tuvo una experiencia previa, cuyos resultados han sido contestados y han generado conflictos debido a múltiples casos de corrupción, mala administración de las finanzas y fondos públicos, o asociaciones con el CTO (como en el caso venezolano). Esto genera que exista un mayor control social, sobre todo desde la oposición (en ocasiones infundado por sesgo ideológico), e incluso un cierto grado de incertidumbre para sectores afines, que ya no están dispuestos a entregar absoluta confianza a todas las acciones de sus gobiernos. Esto también afecta la manera en la que se puede entender el mapa político regional.

Más allá de esto, parte de lo que la lectura del mapa político regional puede mostrar es que los gobiernos, incluso si llegan a compartir una misma tendencia, deben lidiar con retos internos que, tal como se describía en el párrafo anterior, a veces son complejos de lidiar por el intenso control de la oposición. Tal es el caso de Perú, donde el presidente Pedro Castillo ha tenido un rechazo permanente desde el momento de su elección, y que casi desde su posesión ya enfrentaba pedidos de vacancia (incluso antes de que salieran a la luz potenciales casos de corrupción a su nombre) (DW, 2022), y que potencialmente no acabaría su mandato si la oposición tiene éxito en los litigios que han comenzado contra el Presidente. Este patrón ha sido visible en Chile, con Gabriel Boric (France24, 2022b), y Colombia, con Gustavo Petro (CNN Español, 2022), e incluso con gobiernos de derecha como el Guillermo Lasso en Ecuador (BBC News Mundo, 2022). Lo importante de este fenómeno es destacar que la articulación de una agenda única resulta sumamente compleja cuando la estabilidad interna está amenazada.

Una de las aclaraciones necesarias de este análisis es que para las categorizaciones entre izquierda y derecha de la Figura 3 se tomó en cuenta la autoidentificación de los partidos políticos que dirigen cada país. Sin embargo, también se tomó en cuenta factores como la perspectiva de la participación del Estado en la economía, objetivos con respecto a la distribución de la renta, progresividad de derechos sociales (aborto, derechos LGBTI+, eutanasia, aproximación al consumo de drogas). En regímenes populistas, como El Salvador, se valoraron las acciones y discursos más destacados en la prensa internacional como la agenda contra los Derechos Humanos y la política de “mano dura” contra las maras, el rechazo a las Organizaciones No Gubernamentales, la campaña de compra de criptomonedas. Sin embargo, como régimen nacionalista y po-

pulista se debe tomar en cuenta que la presidencia de Nayib Bukele también cuenta con elementos que podrían atribuirse a la izquierda.

Es más, a pesar de que es sumamente complejo afirmar que se puede llegar a un entorno sin ideología tal y como lo plantea Ramón García (1975), pues la ideología es el campo en el que se desarrolla cualquier debate político, se debe destacar que la dualidad izquierda-derecha ha perdido su capacidad explicativa en muchos escenarios (Buruma, 2017). Ejercicios como el Diagrama de Nolan que incluyen variables de corte social, económico y político en varias dimensiones, ampliando el espectro más allá de un eje dual (incluyendo los apartados sobre relación con el Estado y el mercado), mejoran la capacidad de entender el posicionamiento ideológico de la modernidad. No obstante, vale la pena tomar en cuenta que en regiones como América Latina donde el común de la sociedad civil no es formado en los campos de la cultura política mucha gente aún comete el error de estancarse en la dualidad de la izquierda y la derecha.

Debido a esto, no solo basta con determinar si la tendencia de un presidente se alinea con los discursos de izquierda o derecha. En primera instancia, prolongando uno de los problemas tradicionales de la política latinoamericana, se debe considerar los contenidos programáticos de varias de las propuestas responden más a objetivos populistas y demagogos (tanto para la izquierda como para la derecha). En este sentido, se generan brechas entre gobiernos con aproximaciones más técnicas que aquellos que se concentran en los índices de popularidad. A manera de ejemplo se puede rescatar que la izquierda representada en Pedro Castillo tiene diferencias significativas en la izquierda de Gabriel Boric, así como ambos tienen fracturas con la izquierda de Nicolás Maduro.

Un análisis mucho más profundo de tendencia ideológica de cada partido gobernante en la región, así como de la legislación vigente en cada país y las lógicas de equilibrio de poderes (incluyendo al Poder Judicial y su vínculo con el Ejecutivo) podría arrojar un mapa aún más preciso. Sin embargo, dicho análisis trasciende el espectro del presente capítulo, aunque quedaría la puerta abierta para ampliar este tipo de análisis en el futuro. Lo importante del análisis previo es que se puede rescatar que, a diferencia del fenómeno político de comienzos del siglo XXI, el mapa político regional no es ni se debería interpretar como una ola en sí misma, sino una tendencia que responde a cuestiones estructurales. Como lo plantea Kahhat (2022) “la tendencia general no es a la victoria de la izquierda, es a la derrota de los oficialismos”.

Uno de los motivos principales para esta transición ha sido la mal gestionada situación económica a nivel nacional, condicionada por los efectos de la pandemia, la reducción de los costos de las materias primas, y en varios casos el sobreendeudamiento externo y la corrupción. Como lo muestra la Tabla 1, con la excepción de Guyana la tendencia para el PIB regional ha sido sumamente dura a partir de 2019. En este sentido, los gobiernos de derecha, que tradicionalmente tienden a ser muy reservados en el gasto público y en la participación del Estado en la economía no pudieron administrar el adverso entorno global, provocando desafección en el electorado y reposicionamiento de los candidatos de la oposición.

Tabla 1

Evolución del PIB en América Latina 2004-2022

País	2004-13	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio	Promedio 2019-22
Guyana	3,5	1,7	0,7	3,8	3,7	4,4	5,4	43,5	23,8	57,8	14,83	32,63
Colombia	4,8	4,5	3	2,1	1,4	2,6	3,2	-7	10,7	7,6	3,29	3,63
Guatemala	3,6	4,4	4,1	2,7	3,1	3,4	4	-1,8	8	3,4	3,49	3,40
Costa Rica	4,5	3,5	3,7	4,2	4,2	2,6	2,4	-4,1	7,8	3,8	3,26	2,48
Honduras	4,1	3,1	3,8	3,9	4,8	3,8	2,7	-9	12,5	3,4	3,31	2,40
Nicaragua	4	4,8	4,8	4,6	4,6	-3,4	-3,8	-1,8	10,3	4	2,81	2,18
Chile	4,8	1,8	2,2	1,7	1,3	3,9	0,9	-6,1	11,7	2	2,42	2,13
Panamá	8	5,1	5,7	5	5,6	3,7	3	-17,9	15,3	7,5	4,1	1,98
Perú	6,4	2,4	3,3	4	2,5	4	2,2	-11	13,6	2,7	3,01	1,88
El Salvador	2,1	1,7	2,4	2,5	2,3	2,4	2,4	-8,2	10,3	2,6	2,05	1,78
Brasil	4	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,8	1,2	-3,9	4,6	2,8	0,55	1,18
Uruguay	5,6	3,2	0,4	1,7	1,6	0,5	0,4	-6,1	4,4	5,3	1,7	1,00
Bolivia	4,9	5,5	4,9	4,3	4,2	4,2	2,2	-8,7	6,1	3,8	3,14	0,85
Paraguay	4,5	5,3	3	4,3	4,8	3,2	-0,4	-0,8	4,2	0,2	2,83	0,80
Argentina	4,9	-2,5	2,7	-2,1	2,8	-2,6	-2	-9,9	10,4	4	0,57	0,63
Ecuador	4,9	3,8	0,1	-1,2	2,4	1,3	0	-7,8	4,2	2,9	1,06	-0,18
México	2,2	2,8	3,3	2,6	2,1	2,2	-0,2	-8,1	4,8	2,1	1,38	-0,35
Surinam	4,7	0,3	-3,4	-4,9	1,6	4,9	1,1	-15,9	-3,5	1,3	-1,38	-4,25
Venezuela	5,7	-3,9	-6,2	-17	-15,7	-19,7	-27,7	-30	0,5	6	-10,8	-12,80

Nota. Obtenido de IMF, 2022.

A pesar de que muchos países de la región ya han logrado recuperar sus condiciones económicas “prepandémicas”, la gran mayoría han tenido una recuperación muy lenta o incluso mantienen un nivel de contracción económica. Esto provoca descontento en la población y ha acelerado la capacidad de inserción del CTO en la región y, a su vez, facilita la postura de la oposición. De esta manera, el malestar de la población es explotado en términos electorales para lograr acceder al poder, incluso a costa del beneficio de la población a través de prácticas populistas y demagógicas, que entorpecen la función pública. No obstante, esto también limita la capacidad de tomar medidas articuladas a nivel transnacional, aunque grupos como el Foro de Sao Paulo intentan mantener un nivel de planificación mínimo que facilite el ascenso al poder de grupos de izquierda, así como la diplomacia de Estados Unidos promueve el éxito de partidos liberales y conservadores a través de la articulación de grupos de pensamiento o el financiamiento de iniciativas políticas de grupos de derecha latinoamericanos.

Otra de las variables a tener en cuenta es la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Como se puede ver en la Tabla 1, Colombia, uno de los países que hizo la transición por primera vez a la izquierda, en la llamativa elección de Gustavo Petro (a pesar de su pasado como guerrillero), es uno de los países con mejor rendimiento en términos de crecimiento económico. De la misma manera, aunque la contracción en 2020 fue dura para Chile su recuperación en 2021 fue particularmente ventajosa. No obstante, ambos países atravesaron por sus respectivos “estallidos sociales”, donde un amplio porcentaje de la población reclamó por una mejora en las condiciones de distribución, exigiendo un cambio en las estructuras en dos de los países con tradición conservadora más sólida de la región, y que incluso son tomados como casos de éxito por la derecha (Jiménez-Yáñez, 2020).

De esta forma, otro fenómeno que se ha observado de manera generalizada en la región es que, a diferencia de los modelos de democracia parlamentaria donde las bancadas opositoras se ven prácticamente obligadas a establecer coaliciones que permitan el alcance de objetivos de Estado, la oposición hace esfuerzos para limitar los éxitos del gobierno de turno, de manera que puedan recuperar el poder de manera acelerada. Esto tiene un efecto nocivo a nivel popular, pues las personas empiezan a ver con desconfianza a los procesos a nivel institucional, sobre todo en entornos de pobreza e inseguridad. En la gran mayoría de transiciones gubernamentales del último ciclo electoral se ha visto cómo los candidatos derrotados aseguran a los sectores que les apoyaron que

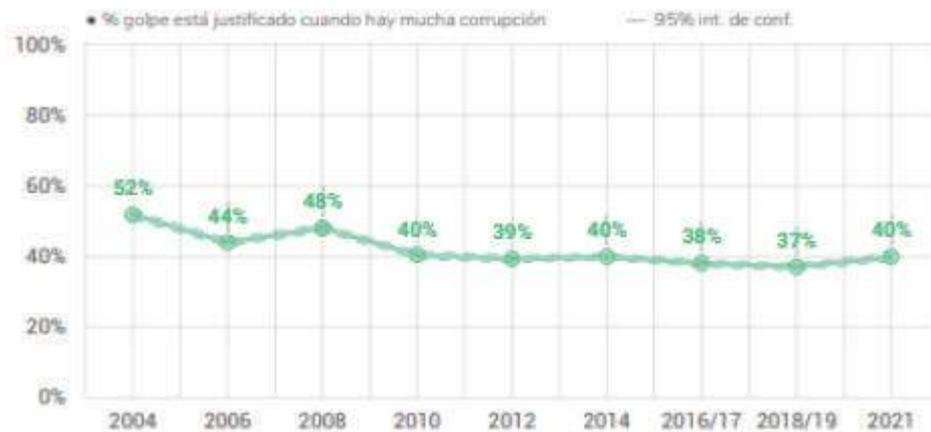
trabajarán para oponerse a las acciones del candidato ganador. Este fenómeno no es exclusivo de América Latina, sino que se ha vuelto una práctica común, sobre todo en candidatos de corte populista, incluso en democracias sólidas como Estados Unidos y Europa Occidental (Casullo, 2021).

Esta incidencia negativa en el alcance de soluciones tiene una repercusión significativa a nivel económico, pues se interrumpe la capacidad de generar normativa que permita mantener un crecimiento económico estable. Al mismo tiempo, el péndulo político, mal gestionado, incide en que no se generen políticas de Estado y se mantengan variaciones drásticas que desincentivan a la inversión extranjera. Este fenómeno se ha logrado contener de manera efectiva en países como Uruguay y Costa Rica, donde los partidos han tendido a mantener un nivel de respeto institucional que evite transiciones dramáticas y polarización. E incluso en Colombia, Chile, y Perú, debido a un relativamente sólido aparato institucional que garantiza seguridad jurídica en el campo de la inversión

No obstante, y a pesar de que ha habido una reducción significativa en el nivel de tolerancia a los golpes de Estado militares, en la región todavía existe un 40% de la población que ve como aceptable la interrupción a la democracia (como lo evidencia la Figura 4). Esto demuestra que la internalización democrática todavía tiene grandes retos en la región. En consecuencia, no resulta extraño que medidas de carácter radical como la detención masiva, a pesar de las múltiples denuncias de detenciones a inocentes y violación de Derechos Humanos, en El Salvador sea sumamente popular; que los regímenes dictatoriales de Cuba, Nicaragua y Venezuela se mantengan relativamente estables a pesar de los evidentes atentados a la democracia, o incluso que grandes grupos de la población brasileña que se han manifestado frente a las últimas elecciones con la intención de que las Fuerzas Armadas eviten el ascenso de Lula al poder.

Figura 4

Nivel de tolerancia a golpes militares en contextos de corrupción



Nota. Obtenido de Castorena y Rosario, 2021

Este nivel de tolerancia a modelos no democráticos debe ser un factor que debe ser tomado en cuenta, sobre todo con relación a la estabilidad del sistema democrático estadounidense. Se debe considerar que uno de los factores que contiene a los sectores autoritarios latinoamericanos es el temor de que Estados Unidos opte por sancionar a regímenes que adopten posturas anti-democráticas, como ha ocurrido principalmente con Cuba y Venezuela. Una transición política estadounidense, tolerable con gobiernos autoritarios podría significar un salto al pasado similar a las décadas de 1960, 1970 y 1980 cuando los gobiernos de Estados Unidos incluso llegaron a promover el surgimiento y permanencia de regímenes dictatoriales en la región.

Por otro lado, una de las preocupaciones actuales del posicionamiento de la izquierda en la región es que se reincorporen a actores que han demostrado prácticas peligrosas contra la democracia como Venezuela. El vínculo del régimen venezolano con actores del narcotráfico despierta sospechas y justificada inconformidad (Unidad de Investigación de Venezuela, 2022). Sin embargo, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, ya ha reestablecido el vínculo con Venezuela de manera pública. En la reunión mantenida con Nicolás Maduro destacaron que se busca recuperar las relaciones entre ambos Estados debido a que la pérdida de cooperación ha significado el aumento de amenazas a nivel fronterizo, y una contracción de capacidades para ambos países.

En materia de seguridad, Petro destacó que en su agenda está que ambos países vuelvan a cooperar en materia de intercambio de inteligencia. De la misma manera, el presidente colombiano propuso la posibilidad de que se

celebre una conferencia latinoamericana para evaluar los resultados de la guerra contra las drogas. Se debe destacar que la postura del mandatario es que esta estrategia ha fracasado pues no ha logrado contener el crecimiento del problema, mientras que se ha provocado una “desestabilización democrática, un millón de muertos, y territorios perdidos para las sociedades y los Estados” (El Espectador, 2022).

Esta posible reapertura al contacto con Venezuela puede marcar la tónica de nuevos procesos en la región. De ser exitoso, el renovado vínculo entre Colombia y Venezuela, empujará a las cancillerías de la región a retomar el contacto perdido en los últimos años y podría ser detonante de nuevos procesos integrales en la región. Sin embargo, también existe la posibilidad de que la recuperación de relaciones sea contraproducente y sea aprovechada por el CTO para asentarse de manera transnacional entre Colombia y Venezuela, generando una amenaza regional aún más sólida.

Más allá de esta situación particular entre estos dos países, esta sección del presente capítulo debe servir como un insumo para entender que los procesos políticos en América Latina no deben ser sobresimplificados y se deben tomar en cuenta múltiples variables para tener una mejor imagen de la situación. Ahora bien, aunque no se llegue a hablar de una ola de izquierda regional, las afinidades y puntos en común en las agendas podrían generar un nuevo motor para que la integración regional tenga un nuevo ciclo de aceleración. En la siguiente sección de este capítulo se aborda el tema a mayor detalle.

## Nueva oportunidad para la integración latinoamericana

Durante los primeros lustros del siglo XXI América Latina encontró espacios para fortalecer sus ejercicios de cooperación. Como antesala se puede destacar que la región siempre se caracterizó por ser una zona relativamente pacífica, con pocos conflictos interestatales en comparación a otras regiones, con factores de identidad común ligados a una historia de colonización semejante, y con un modelo productivo que operaba en las mismas líneas (Gortaire Morrejón y Montalvo, 2020). No obstante, estas mismas condiciones de semejanza han sido motivo para que la integración no sea entendida como una necesidad profunda por parte de la sociedad civil, y la gran mayoría de procesos de integración en la región se mantengan a un nivel de élites políticas o económicas, sin mayor trascendencia institucional.

Los intentos con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) fundada en 1960, que pasó a ser la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en 1980, debido a las brechas económicas y productivas entre los mismos Estados Latinoamericanos, fueron el primer indicio de que las economías y la cultura productiva de la región requieren una aproximación que trascienda más allá de las leyes del mercado. De la misma manera, el Pacto Andino, que evolucionó a la Comunidad Andina (CAN), y el Mercado Común del Sur, que surgieron como alternativas subregionales con el fin de acelerar el proceso de integración entre países más cercanos, no han logrado penetrar a nivel identitario en la mayoría de las sociedades que conforman estos procesos.

Otras iniciativas como el Mercado Común Centroamericano, que trascendió hacia el Sistema de Integración Centroamericano, o la Comunidad del Caribe (Caricom) han tenido una mayor capacidad de cohesión. Esto ha permitido a sus países miembro el contar con medidas de comercio integradas y acciones en beneficio a sus ciudadanos. Sin embargo, debido al débil peso geopolítico de sus miembros, a pesar de haber alcanzado niveles de alineación común en términos comerciales, económicos, e incluso en el apartado diplomático, estas iniciativas regionales no terminan de generar contrapesos en los grandes debates de la Comunidad Internacional, manteniendo a sus Estados como actores de menor categoría al momento de lidiar con cuestiones de interés global.

La integración regional es importante, no solo por su capacidad pacificadora en el marco de una paz liberal como consecuencia de la interdependencia. La integración regional puede contribuir a la mejora de la industria nacional debido a las cadenas regionales de valor; aportar a la generación de mercados de consumo mucho más amplios que lo que se cuenta a nivel nacional; aumentar los niveles de industrialización, innovación, y desarrollo tecnológico; generar ventajas en términos de acceso a la educación (especialmente superior), salud, turismo; desarrollar mercados financieros amplios que faciliten el acceso a crédito; y generar política pública transnacional para dar respuesta a problemas, amenazas y riesgos comunes de carácter natural o antropogénico.

En este sentido, varios autores (Hettne y Söderbaum, 2000; Tavares, 2004; Hettne, 2005; Perrota, 2014) plantean que la integración regional va más allá de la cooperación bilateral o multilateral, sino que puede trascender a niveles que sobrepasan al Estado-nación. En este sentido, la región adquiere capacidades propias y actúa de manera casi armónica combinando los esfuerzos de cada nación que la conforma hacia objetivos comunes, el ejemplo más claro de este tipo de accionar se da en Europa, donde la Unión Europea (UE) ha logrado

articularse como vocera de los intereses de 27 países (antes del Brexit 28), y actúa (en la mayoría de los temas) como un solo actor frente al resto de la Comunidad Internacional.

Otro ejemplo con bastante solidez está en el este de África donde la Comunidad Africana Oriental (EAC por sus siglas en inglés) ha conseguido relativa estabilidad, crecimiento económico, libre movilidad a través de un pasaporte común, e incluso se está pensando en establecer una moneda única, en un continente tradicionalmente asociado con el conflicto y la falta de orden. De la misma manera, el ASEAN también ha conseguido posicionarse como una zona de relativa estabilidad en Asia y ha habilitado condiciones de paz y seguridad para los ciudadanos de sus miembros, algo que, sumado a la simplificación de los procesos comerciales ha contribuido con el crecimiento económico y lucha contra la pobreza de sus 10 países miembros.

Es complejo llegar a afirmar que la integración latinoamericana ha fracasado, sobre todo porque el contrafactual sería la ausencia absoluta de integración, lo que pudo haber limitado los escenarios de cooperación y pudo haber abierto escenarios de conflicto entre Estados. Sin embargo, la velocidad y el impacto de la integración europea han opacado los resultados de las organizaciones latinoamericanas, y también ha existido una falta de voluntad política en las autoridades de la región para trascender más allá de la visión comercial de la integración y, sin una sólida consciencia desde la sociedad civil, tampoco ha existido la presión para que aumenten los niveles integración.

Incluso el proyecto que aspiraba a trascender del formato tradicional de integración comercial propuesto por Bela Balassa (1964), en la que se propone un proceso escalable que pasa por las siguientes etapas: (1) Zona de Preferencia Comercial, (2) Zona de Libre Comercio, (3) Unión aduanera, (4) Mercado común, (5) Unión económica, y (6) Unión Política. No obstante, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fundada en 2008, que devino de la Comunidad de Naciones Suramericanas, propuso hacer un salto directo a la integración política sin atravesar nivel comercial. Para esto, buscaba servir de puente entre la CAN y el Mercosur, en lugar de hacer contrapesos.

A pesar de la politización de Unasur, que terminó provocando su colapso institucional, la organización tenía méritos significativos, pues permitía y mantenía el diálogo permanente a nivel presidencial, ministerial, e incluso en temas especializados a través de los consejos sectoriales. Una de las áreas a destacar, en la que el resto de intentos de integración se habían mantenido dispersos, era el ámbito de la seguridad y la defensa. Unasur fue capaz, durante

un breve periodo de tiempo, de articular los esfuerzos regionales hacia un objetivo común, y por primera vez en la historia, estas aspiraciones buscaban operar por fuera de las lógicas hegemónicas de los Estados Unidos.

Unasur tomó avances como el del Consenso de Guayaquil de 2002 se declaró a “América del Sur como Zona de Paz y Cooperación” y se planteó que “queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados” (Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, 2002). Este resultaba un avance significativo en términos históricos para la región que, a pesar de no haberse caracterizado por la abundancia de conflictos bélicos a lo largo de su historia, mantenía tesis de choque entre países vecinos como una probabilidad latente, en el marco de la doctrina militar tradicional. Al mismo tiempo, la iniciativa debería reconocerse como un avance significativo a nivel global, dado que la historia de humanidad ha estado más bien caracterizada por el conflicto y no por la paz.

Posteriormente, la reunión extraordinaria de Costa de Sauípe, siete meses después de que se hiciera el salto de la Comunidad de Naciones Suramericanas a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), se constituyó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en diciembre 2008, como instancia de consulta, cooperación y coordinación. Propuesto por el presidente Lula y el ministro de Defensa, Nelson Jobim, con este último que se permitió hacer una gira por la región promoviendo la iniciativa y entre marzo y abril del 2008, y tratando de reducir la desconfianza que generaba la propuesta en algunos gobiernos (Long y Suñé, 2022). Entre estos, el presidente Álvaro Uribe fue uno de los mayores frenos a la iniciativa, sobre todo por la aproximación que tenían algunos gobiernos de izquierda al problema con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), destacando la postura de Venezuela que planteaba la noción de reconocerlas como fuerzas beligerantes, mientras que en Colombia se mantenía la tesis del terrorismo (que posteriormente, durante el mandato del Presidente Santos fue reformulada).

El exministro de defensa de Chile, Francisco Vidal planteó que el CDS permitiría:

...la modernización de los Ministerios de Defensa, la transparencia sobre gastos e indicadores de Defensa, la identificación de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz, la creación de un mecanismo para la generación de posturas comunes y el establecimiento de un mecanismo de acción inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones. Del mismo modo, nos hemos propuesto colaborar recíprocamente en temas como

las operaciones de paz y la acción ante catástrofes naturales, así como en la promoción de iniciativas de complementación y cooperación en materias de industria de la Defensa. Finalmente, fortaleceremos también el intercambio entre los países en materias de formación y capacitación (Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericana, 2009).

De cierta forma, algunos de estos objetivos se alcanzaron temporalmente. Durante la etapa álgida de Unasur se fundaron, en 2009, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) con sede en Buenos Aires y, en 2014, la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) con sede en Quito. De la misma manera, se consiguió el Registro Suramericano de Gastos de Defensa, considerado como “una medida de confianza mutua de reconocimiento global cimentada en un exitoso esquema de cooperación sur-sur” (Vega y Comini, 2017). Y en ese mismo sentido, se publicó el Inventario Militar Suramericano, un documento que tenía como fin transparentar las capacidades de los países suramericanos, de manera que aumenten los niveles de confianza entre Estado de la región. No obstante, ha de destacarse que para algunos actores del campo de la seguridad y la defensa este tipo de actos representaron amenazas y riesgos para los países.

El argumento de que revelar información sobre presupuestos e inventario era peligroso siempre estuvo presente en sectores conservadores; sobre todo, para quienes tenían preocupación de que regímenes del socialismo del siglo XXI utilicen la información develada para dañar a sus Estados. Lo cierto es que organizaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte han logrado una verdadera cohesión precisamente por la transparencia en este tipo de información. Por otro lado, aunque las probabilidades de guerra interestatal en la región son escasas, todavía existen voces que caen en un nacionalismo carente de estrategia y limita las capacidades de articulación de esfuerzos.

Tras el fracaso de Unasur, con la suspensión de la participación y denuncia del tratado por parte de la mayoría de Estados miembros, en algunos casos en contra de la normativa nacional (Long y Suñé, 2022), la cooperación en el área de defensa y seguridad ha retornado al ámbito vecinal. El Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que ha sido un esfuerzo superficial para mantener el diálogo regional sin invertir en la infraestructura institucional necesaria para consolidar una verdadera integración ha quedado a cargo de construir diálogo en las materias de en temas de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad, y gestión de riesgos de desastres.

Sin embargo, desde su fundación en 2019, apenas ha logrado concretar tres cumbres presidenciales y seis reuniones extraordinarias que en la mayoría de

casos han sido meramente virtuales. De la misma manera, el grupo de trabajo en materia de Defensa se ha orillado al intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la ciberdefensa, industria de la defensa y modernización de ministerios (Prosur, 2021), sin proyecciones de una mayor cooperación a un nivel de alianza. Por un lado, esto encuentra un anclaje en la lógica de que la región no enfrenta amenazas bélicas en el futuro cercano, y a nivel político tampoco existe la necesidad de aumentar capacidades, pues se procura priorizar en otras dimensiones de la seguridad.

No obstante, el crecimiento del CTO en la región ha llegado a despertar el debate sobre la verdadera utilidad de las Fuerzas Armadas en la región. En países como Ecuador se ha llegado a ver posturas en conflicto entre la eliminación del apartado militar en su totalidad, tratando de replicar el modelo costarricense, o el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen. En este sentido, el colapso de Unasur nuevamente representó una pérdida importante, toda vez que se retrasaron los diálogos del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas, creado en agosto de 2009, y del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional noviembre 2012.

Es importante recordar que en el ámbito del problema mundial de las drogas Unasur había avanzado en la formación de seis Grupos de Trabajo alrededor de los siguientes temas, y cada Grupo fue asignado a un país coordinador: 1) Reducción de la demanda (Argentina); 2) Desarrollo alternativo, integral, y sostenible, incluido el preventivo (Perú); 3) Exportación e importación de productos químicos (Chile); 4) Medidas de Control (Colombia); 5) Lavado de Activos (Perú y Venezuela); 6) Armonización Legislativa (Argentina). Aunque el diálogo en este campo continúa activo, los días en los que la región llevaron una postura común ante el problema mundial de las drogas presentada ante las Naciones Unidas (Uruguay Presidencia, 2015).

En este sentido, la integración de Suramérica y América Latina atraviesa un momento de crecimiento estable, pero muy lejos de trascender más allá de un modelo comercial bajo el marco de la Organización Mundial de Comercio. La Alianza del Pacífico ha conseguido sólidos avances en crear un nuevo espacio con proyección extrarregional, en términos comerciales. No obstante, no se presta como un escenario en el cual se contemple un modelo supranacional con capaz de articular a sus miembros, ni a potenciales candidatos, a un grado de cooperación más allá de sus gobiernos.

Bajo este contexto, el marco de gobernanza con presidentes de izquierda en la gran mayoría de la región. E incluso un potencial eje Brasil-México, que por

primera vez tendría dos presidentes de izquierda, podría traducirse en un impulso necesario para recuperar un modelo de integración que trascienda más allá del diálogo arancelario. Si los presidentes Lula y López asumen el rol del “buen hegemon” y se animan a financiar procesos de integración más sólidos se verá una verdadera transición. De lo contrario es poco probable que se logre romper con la zona de confort política.

Como lo plantea el presidente de Colombia, Gustavo Petro, “a pesar de nuestro discurso los europeos han hecho más” (El Espectador, 2022). Esto debido a que Alemania y Francia han asumido un rol movilizador de la integración, incluso asumiendo costos económicos que permiten a países más pequeños percibir beneficios de la integración, y a sus poblaciones estar conscientes de ello. A su vez, este fue uno de los grandes motivos por los cuales los promotores del Brexit tuvieron éxito, pues los políticos británicos convencieron a la mayoría del electorado que los costos de pertenecer a la UE eran más altos que sus beneficios. El desastre económico posterior al Brexit ha demostrado que la situación era contraria, y Reino Unido percibía más de lo que perdía al invertir en la Unión.

Si lo que se busca es recuperar a la Unasur, el primer cambio tiene que ser el formato de votación y se deberá corregir o eliminar al método de consenso.

La regla del consenso fue (...) absolutamente virtuosa en su intencionalidad, pero, paradójicamente, selló una importante debilidad fundacional de la Unasur: la posibilidad de que cualquier Estado miembro pudiera oponerse al deseo de la mayoría y así paralizar el proceso de toma de decisión y el mismo avance de la organización (Long y Sune, 2022, p.65-66).

Sin un cambio en este veto simbólico los países que se encuentran en una contracorriente política seguirán frenando cualquier intento de trascender a nivel regional; como lo hizo en su momento Colombia que sirvió como actor disidente en la región durante el período más próspero de Unasur. Al mantener un gobierno de derecha en un entorno de izquierda se generaron brechas importantes, y un grado de escepticismo (en algunos casos justificado) que sirvieron como freno a los avances de conexión, principalmente en términos de seguridad y defensa. De recuperarse la Unasur y de mantenerse la regla de consenso, países como Ecuador, Paraguay y Uruguay podrían frenar al resto del entorno de izquierda.

En este sentido, la transición de gobiernos en la región puede servir como detonante para una nueva oportunidad de integración latinoamericana. Sin embargo, se requiere de inversión y renuncias a posturas políticas e incluso a

cierto grado de la soberanía. De lo contrario, es poco probable que se alcance una propuesta o modelo de integración que provoque que América Latina o sus respectivas subregiones operen de manera articulada como un solo actor frente al mundo. Esto provocaría que la integración se mantenga como sueño, y la región solo sirva como fuente de clasificación de estadísticas y orientación de presupuestos de programas de desarrollo.

## Discusión y conclusiones

En una región donde incluso el fútbol sigue siendo un motivo para fragmentar a las sociedades latinoamericanas, los esfuerzos gubernamentales para alcanzar una verdadera integración regional deben ser aún mayores. Sobre todo en países como Ecuador, donde la integración latinoamericana es un objetivo de Estado, resulta fundamental que se tomen acciones y medidas que permitan un verdadero ejercicio de trascendencia y que no se limiten al mero grado arancelario. Resulta incluso triste decirlo, pero hasta las mafias del narcotráfico y del CTO se han dado cuenta de lo necesario de operar más allá de las fronteras nacionales, pero los actores políticos parecen ignorantes a esta realidad.

El 2025 está más cerca de lo que parece, y las condiciones regionales se prestan para que se puedan generar cambios positivos. Sin embargo, América Latina permanecerá vulnerable a cuestiones como la inestabilidad económica, la polarización política, y el crecimiento de actores como el CTO. En consecuencia, los gobiernos deben ser lo suficientemente hábiles para gestionar estrategias de mediano y largo plazo; cuestión en América Latina pareciera más propio de un *wishful thinking* que una realidad plausible. A pesar de esto, la gestión de una apropiada gestión política depende en gran medida de la esperanza de que se pueden alcanzar los objetivos planteados.

En este sentido, Ecuador encuentra un tablero que, como se ha visto a lo largo de este capítulo, se tiñe de un matiz, pero que no representa una tendencia totalmente consistente. Resalta el hecho que, al menos hasta 2025, el Ejecutivo ecuatoriano se encontrará en desventaja en términos ideológicos en la región. Esto puede entenderse de algunas maneras, por un lado, una mala gestión de la política exterior puede provocar un aislamiento para el país, incluso en términos vecinales entre Petro y Castillo. No obstante, si se maneja una política exterior pragmática, el Ecuador puede aprovechar las tendencias de sus

vecinos para asentar su relación con unos Estados Unidos que, bajo Biden, han regresado a ver con mayor atención a la región. Y, al mismo tiempo, replicando un poco el accionar de Colombia durante la marea rosa, puede ocupar espacios de diálogo sin perder el hilo de la cooperación regional.

Ahora bien, a diferencia de Colombia, que cuenta con mayor capacidad y que además ha mantenido una postura exterior más bien disonante con visiones hacia el norte en lugar de hacia el sur, el gobierno ecuatoriano obraría mal en asumir una postura completamente liberal (o neoliberal), ignorando el hecho de que existe un porcentaje importante de la población ecuatoriana que discrepa con esta tendencia. El error de esta aproximación es que, en caso retornar un gobierno de izquierda ahora inspirada por las victorias en la región, se desdibujarían los avances del actual gobierno casi como un hecho escrito en piedra. En este sentido, el reto es asumir compromisos y posturas que no rompan con los objetivos estratégicos del Estado y que permitan satisfacer a la agenda política nacional.

La inestabilidad política provocada por las tensiones polarizantes entre presidentes y sus respectivos congresos servirá de contención para procesos regionales. En muchos casos, la toma de decisiones en términos de política exterior depende de un control previo o posterior de los poderes legislativos. En consecuencia, es complejo llegar a pensar que existirán procesos de integración con total solidez. Sin embargo, no se descartan potenciales escenarios de interconexión donde Brasil pueda reposicionar agendas de interconexión suramericana. Por otro lado, el potencial giro político en Argentina podría ejercer de contrapeso a acciones de la izquierda regional. Cabe destacar que estas competencias ideológicas solo postergan un necesario trabajo conjunto que la región debe adoptar para asumir una posición más sólida en el escenario internacional.

Uno de los campos donde resalta el interés presente y futuro de la nación está precisamente en la esfera de la seguridad. El incremento de la violencia, la abierta afrenta que las organizaciones criminales nacionales y con vínculos externos han viralizado en el país, y la pérdida de control del Estado de territorio y espacios como los centros de privación de libertad, han demostrado que el gobierno del Ecuador debe encontrar formas de articular sus capacidades para retomar el monopolio legítimo de la fuerza. En primera instancia, el actual gobierno parece haberse orientado a recuperar los vínculos con Estados Unidos, e incluso ha conectado con Israel para obtener recursos materiales. No obstante, una rápida mirada al caso de Colombia y México demostrarían que esta estrategia no sería suficiente.

Por otro lado, el régimen Nayib Bukele en El Salvador empieza a resultar atractivo para los débiles gobiernos latinoamericanos. La pérdida de la base nacional también ha provocado que agentes sin interés en el desarrollo de su nación vean en el crimen organizado un negocio lucrativo y beneficioso, aunque esto represente el estancamiento de su país. Por otro lado, el resentimiento que este daño genera en la sociedad también despierta el interés en medidas radicales, aunque estas rompan con la ley, el debido proceso, e incluso potencialmente violen los Derechos Humanos de civiles inocentes. En 2025 el panorama será mucho más claro, y se sabrá si la arriesgada (e incluso cruel) apuesta de El Salvador valió la pena, o la falta de soluciones integrales que provocan a la inseguridad deviene en un sistema más cercano a la dictadura que a la democracia.

Otra de las cuestiones que tendrá que ser observada a detalle desde Ecuador es la evolución de los movimientos indígenas en la región. El ya conocido liderazgo de la comunidad indígena en Bolivia podría encontrar vínculos de conexión en el Brasil de Lula, que ha anunciado la creación de un ministerio para pueblos indígenas, algo que podría encontrar ecos en la Colombia de Petro. A su vez esto podría generar incentivos para las comunidades mapuches de Chile y Argentina, que actualmente enfrentan incluso con violencia a una sociedad y sistema de la que cada vez se sienten menos parte. Con un entorno regional más favorable, las organizaciones indígenas del Ecuador, principalmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) podría encontrar alianzas para que su agenda sea incluso más sólida de lo que es actualmente.

El gobierno ecuatoriano deberá ser lo suficientemente inteligente para poder canalizar las demandas de las comunidades indígenas sin caer en el rechazo de los sectores racistas del país, pero tampoco cediendo a un punto desproporcionado en el que se generen privilegios por encima del resto de etnias. Para ello, el diálogo regional puede ser nuevamente un escenario necesario en el cual se pueden tomar medidas y aproximaciones conjuntas a la situación. Entre los factores regionales que comparten los países latinoamericanos está la invisibilización de la población indígena<sup>3</sup>, un debate que se ha metido debajo de la alfombra y que podría volverse prevalente en el corto tiempo.

Finalmente, no solo Ecuador, sino la región en general tendrá que permanecer a la expectativa del desarrollo de las tensiones globales, resaltando la hegemonía en disputa de Estados Unidos por parte de China, así como la evolución de la guerra entre Rusia y Ucrania. Ambos conflictos tienen el potencial

---

<sup>3</sup> Una de las variables que tendrá que ser abordada en su momento es la cantidad de descendientes de poblaciones indígenas o indígenas que han abandonado sus prácticas culturales, que paulatinamente podrían sumarse a las causas de las comunidades indígenas por afinidad o por interés, de conformidad a la conquista de logros y beneficios.

de alterar el rumbo global de manera definitiva y podrían forzar un cambio de actitud por parte de América Latina. Más allá del resultado de las tensiones entre estos actores, ambos fenómenos demuestran la necesidad de trabajar por un modelo de integración real, lejos de la politización, con instituciones fuertes, y con la voluntad política de renunciar a discursos basados en falsas nociones de soberanía y chauvinismo.

Por ahora, la idea de un conflicto que involucre a América Latina parece distante y definitivamente es poco probable. No obstante, las condiciones de carácter global, en especial las consecuencias del cambio climático y la degradación de ciertos biomas pueden ser un motivo por el cual países extrarregionales intenten beneficiarse de la riqueza natural de la región. En ese mismo escenario, cuestiones como el aumento del nivel del mar, la desertificación, la pérdida de fuentes de agua dulce y alimentación, pueden provocar presiones drásticas y desplazamientos humanos masivos, que a su vez se traduzcan en conflictos no entre Estados, sino entre comunidades humanas. Al momento, América Latina, mucho menos Ecuador, no cuenta con capacidades para lidiar con ninguna de estas amenazas, cabe cuestionarse si sus líderes serán capaces de gestionar estrategias a tiempo.

## Referencias

- Banco Mundial (2020). “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”. Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- BBC News Mundo (2022). “Protestas en Ecuador: finaliza el paro tras un acuerdo entre el gobierno y el movimiento indígena”. Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62005086>
- Buruma, I. (2022). “¿El fin de la divisoria izquierda-derecha?”. Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://es.weforum.org/agenda/2017/05/el-fin-de-la-divisoria-izquierda-derecha/>
- Castorena, O. y Rosario, A. (2021). “Apoyo a la democracia y sus alternativas”. En Moscoso M. Arturo, et al. (Eds.). *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Nashville, TN: LAPOP
- Casullo, M. (2021). *¿Por qué funciona el populismo? (6)*. siglo veintiuno.
- CDC (2022). “Long COVID or Post-COVID Conditions”. Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/long-term-effects/index.html>
- CNN Español (2022). “¿Por qué hay protestas contra Petro este 26 de septiembre en Colombia? Ubicación de las marchas y más”. Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/26/oposicion-marcha-gustavo-petro-reforma-tributaria-trax/>
- Constitución Política de Ecuador. Montecristi, 20 de octubre de 2008.
- Declaración de la Moneda. Santiago, Chile, 15 de septiembre, 2008.
- Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Guayaquil, Ecuador, 27 de julio, 2002. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002\\_declaracion\\_zona\\_paz\\_sudamericana.PDF](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/2002_declaracion_zona_paz_sudamericana.PDF)
- DW (2022). “Pedro Castillo y la vacancia: ¿va Perú hacia la “venezolanización”?”. Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://www.dw.com/es/pedro-castillo-y-la-vacancia-va-per%C3%BA-hacia-la-venezolanizaci%C3%B3n/a-61304743>

- El Espectador (noviembre 2002). “Colombia y Venezuela tenemos un destino común”: Maduro tras reunión con Petro | El Espectador (Youtube). [https://www.youtube.com/watch?v=T8Q7GVMFaNc\\_yab\\_channel=ElEspectador](https://www.youtube.com/watch?v=T8Q7GVMFaNc_yab_channel=ElEspectador)
- France24 (2022a). ““S.O.S Fuerzas Armadas”: miles protestan contra victoria de Lula en Brasil”. Extraído el 16 de noviembre de 2022 de: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221115-s-o-s-fuerzas-armadas-miles-protestan-contravictoria-de-lula-en-brasil>
- France24 (2022b). “Chile: primera movilización a gran escala bajo mandato de Boric, cuya popularidad cae”. Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220428-chile-protestas-gabriel-boric-nueva-constituci%C3%B3n-ca%C3%ADda-popularidad>
- García, R. (1975). “Acerca del fin de las ideologías en las sociedades industriales avanzadas”. *Revista de estudios políticos*, N° 203, pp. 237-244
- Gortaire Morejón, B. (2022). “Declive de la hegemonía de EE.UU. y el desafío estratégico de la China y otros actores emergentes II Parte”. Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2022/08/3.-Declive-de-la-hegemonia-de-EE.UU.-y-el-desafio-estrategico-de-la-China-y-otros-actores-emergentes-II-Parte.pdf>
- Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano de Ministerio de Defensa Nacional de Chile (julio, 2009). “El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestación”. Fecha de último acceso: 12 de octubre, 2022. <https://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>
- Hettne, B. (2005). “Beyond the ‘new’ regionalism”. Extraído el 25 de noviembre de 2015 de: [www2.warwick.ac.uk/fac/soc/.../8.../hettne.doc](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/.../8.../hettne.doc)
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (diciembre 2000). “Theorizing the Rise of Regionness”. *New Political Economy*, Vol. 5, 3, pp. 457-473.
- Jiménez-Yañez, C. (2020). # Chiledespertó: causas del estallido social en Chile. *Revista mexicana de sociología*, 82(4), pp. 949-957.
- Jourdan, A., Aquino, M. y Spetalnick, M. (2022). “Exclusive: Under Biden, China has widened trade lead in much of Latin America”. Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://jp.reuters.com/article/us-americas-summit-latin-america-china-e-idAFKBN2NP0Q9>
- Kahhat, F. (2022). Giro a la izquierda en América Latina / Entrevistado por Jurado Nacional de Elecciones. Extraído el 2 de noviembre de 2022 de:

- [https://www.youtube.com/watch?v=w\\_uH17W-iMs\\_yab\\_channel=JuradoNacionaldeElecciones](https://www.youtube.com/watch?v=w_uH17W-iMs_yab_channel=JuradoNacionaldeElecciones)
- Kharpal, A. (2022). "America's 'once unthinkable' chip export restrictions will hobble China's semiconductor ambitions". Extraído el 15 de octubre de 2022 de: <https://www.cnbc.com/2022/10/12/us-chip-export-restrictions-could-hobble-chinas-semiconductor-goals.html>
- Long, G. y Suñé, N. (2022). *Hacia una nueva Unasur. Vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Center for Economic and Policy Research.
- Pardo, D. (2021). "Qué son los estratos, el sistema "solidario" que terminó profundizando el clasismo y la desigualdad en Colombia". Extraído el 17 de noviembre de 2022 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57264176>
- Perrota, D. (2014). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". Extraído el 28 de julio de 2015 de: [https://www.academia.edu/4279760/La\\_integraci%C3%B3n\\_regional\\_como\\_objeto\\_de\\_estudio.\\_De\\_las\\_teor%C3%ADas\\_tradicionales\\_a\\_los\\_enfoques\\_actuales](https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales)
- Prego, C. (2022). "Tras dos años de interminables retrasos y sobrecostes, la gran crisis de los contenedores encarrila su fin". Extraído el 24 de octubre de 2022 de: <https://www.xataka.com/movilidad/dos-anos-interminables-retrasos-sobrecostes-gran-crisis-contenedores-encarrila-su-fin>
- Prosur (2021). "Reporte de Actividades 2021 Grupo de Defensa". Extraído el 22 de noviembre de 2022 de: <https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-de-Actividades-Defensa.pdf>
- Smith-Schoenwalder, C. (2022). "WHO: Too Early to End COVID-19 Public Health Emergency of International Concern Declaration". Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://www.usnews.com/news/health-news/articles/2022-10-19/who-too-early-to-end-covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-declaration>
- Soto, A. y Duarte, E. (2022). "El Salvador Says China 'Offered to Buy' Its External Bond Debt". Extraído el 15 de noviembre de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-07/el-salvador-says-china-offered-to-buy-its-external-bond-debt>
- Tavares, R. (2004). "The State of the Art of Regionalism The Past, Present and Future of a Discipline". Extraído el 7 de julio de 2015 de: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/WProdrigo%20tavares.pdf>

- Ting-Fang, C., Li, L., y Yu, Y. (2022). "Apple freezes plan to use China's YMTC chips amid political pressure". Extraído el 17 de octubre de 2022 de: <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Apple-freezes-plan-to-use-China-s-YMTC-chips-amid-political-pressure>
- Unidad de Investigación de Venezuela. (2022). *La revolución de la cocaína en Venezuela*. Insight Crime.
- United Nations (2022). "The end of the COVID-19 pandemic is in sight: WHO" Extraído el 14 de noviembre de 2022 de: <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126621>
- Uruguay Presidencia (2015). "Unasur acuerda posición común respecto a varios ejes de problemática mundial de drogas". Extraído el 22 de noviembre de 2022 de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/unasur-acuerda-posicion-comun-respecto-varios-ejes-problematICA-mundial>
- Vega, J. M., y Comini, N. (2017). *Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR*. Boletín IEEE, (8), pp. 874-895.



<https://acortar.link/72Furd>

# CAPÍTULO II

Instituciones primarias y  
comunidades de seguridad: una  
mirada a Ecuador, hacia el 2025,  
desde la Escuela Inglesa

Gilda Alicia Guerrero Salgado



## Introducción

En esta segunda década del siglo XXI, el planeta parecería estar viviendo aún en el inestable inicio de la centuria, con un 2001 que marcó el fin una supuesta unipolaridad global y segura. Los atentados en Estados Unidos por parte de Al Qaeda trajeron toda clase de discusiones alrededor de la seguridad, su conceptualización, y de las amenazas de análisis y contención. Se comienzan a mirar seguridades más complejas y se desarrollaron mejor nuevos conceptos, como el de la seguridad humana (IIDH, s/f).

Asimismo, entramos en el Debate de las Emergencias dentro del campo de las Relaciones Internacionales (Kavalski, 2007): los paradigmas clásicos del conflicto clausewitziano y de los ideales liberales del Sistema Bretton Woods dejan de explicar completamente una realidad que fluye velozmente. La Guerra en Afganistán, la crisis mundial del 2008, las Revoluciones 2.0 (Ghonim, 2012) en el Norte de África y la Segunda Guerra en Irak dejaron ver conflictividad determinada por actores estatales, actores no estatales y amenazas híbridas en un nuevo paradigma no lineal que llama a nuevos debates (Kavalski, 2007).

La ciencia de las Relaciones Internacionales ha tratado de buscar un giro que exprese las necesidades del actual sistema internacional y que nos permita combinar los elementos culturales e ideacionales con las dinámicas de la defensa y de la seguridad clásica que, a pesar de su nuevo eje multidimensional, siguen vigentes. En este espíritu, este capítulo observará, luego de una relación de contexto global y nacional desde el hito de la pandemia de 2020, cómo se pueden retomar esos elementos de manera prospectiva a través de la Escuela Inglesa, con el objetivo de señalar los valores securitarios y posibilidades de cooperación en seguridad para Ecuador hacia el primer cuarto de siglo XXI.

## Contexto global: algunos apuntes

El 2020 y la pandemia dejaron ver la llegada del interés nacional en el más alto sentido de Morgenthau (1986), lo cual ha develado que los Estados van planificar y actuar primero y, ante todo, por su interés nacional, más allá de cualquier moralidad y cooperación. La desconexión dejó ver la debilidad de la sociedad internacional para poder enfrentar estas dinámicas (Dalponte, 2021). Incluso, las potencias en competición hegemónica (China y Estados Unidos en especial) entraron en crisis y en la Trampa de Tucídides (concepto desarrolla-

do por Allison, 2017): es decir, han empujado su agresividad por el temor de perder influencia en tiempos de crisis.

Es decir, la pandemia habría tenido varios efectos en las relaciones entre los dos competidores principales: China y Estados Unidos<sup>4</sup>. En primer lugar, el virus ha afectado la performance comercial de estos Estados, tanto que “EE.UU. ha sido más vulnerable a los efectos económicos negativos de la pandemia en términos de comercio internacional. El crecimiento del PIB en EE.UU. cayó del 2,2 % en 2019 al -3,5 % en 2020”, mientras que el PIB de China creció un 2,3 % en 2020, del 5,9% en 2019 (Duggan, y Grabowski, 2021, p. 96). El siguiente patrón fue una globalización ralentizada y un aumento de procesos regionales, lo cual representa dificultades para el mantenimiento de la “estabilidad hegemónica” de los estadounidenses.

Esta fue la idea de la era Trump en la que se abrió una “caja de Pandora” internacional hacia el quiebre de la globalización. Por lo tanto, los Estados Unidos fueron tangenciales en la lucha en contra de la enfermedad. China, en cambio se alzó como un actor fundamental: su labor con la Organización Mundial de la Salud para proveer equipo médico y su vacuna SINOVAC hizo que varios Estados en vías de desarrollo miren a esa potencia como un sector de ayuda, un espacio antes ocupado por los estadounidenses. El poder blando chino dio un paso más en la llegada del poder del país asiático. Este liderazgo nunca había caído en un Estado no occidental (Duggan, y Grabowski, 2021).

Mientras tanto, América Latina entró en una relación nueva con China. Si ya antes de la pandemia la región se había volcado hacia esa nación como un mercado abierto para su desarrollo económico, en 2021 las exportaciones latinoamericanas a China alcanzaron 222.582 millones, con un aumento del 31,4% respecto a 2020. Incluso en la disrupción total de mercados, América Latina apostó al competidor asiático (SELA, 2022). De hecho, en 2021, el comercio entre China y América Latina y el Caribe aumentó un 41,1% respecto a 2020, registrando un nuevo récord en las transacciones, por valor de 451.591 millones de dólares (SELA, 2022).

Mientras tanto, un informe de la Agencia Reuters mostró cómo los Estados Unidos dejaba de liderar las relaciones comerciales con América Latina en el 2021. Es más, sus cifras llegan a menos de 180 mil millones. Cabe anotar, que el estudio se hizo sin México y sin datos de Argentina, Perú, Uruguay, Costa Rica, Honduras y Surinam, naciones que, sin embargo “históricamente no se balancearían en términos de la relación de China versus Estados Unidos en cifras comerciales” (Asia Financiera, 2022).

---

<sup>4</sup> Si bien se reconoce la presencia de otros competidores como India, Turquía y Rusia, los dos primeros no llegan a tener influencia en el caso ecuatoriano de manera directa, mientras que Rusia se encuentra debilitado por su conflicto con Ucrania (2022). Se trabaja con el eje sino-estadounidense.

Este escenario positivo ha sido golpeado por la invasión rusa en Ucrania de febrero de 2022. Las brechas creadas son graves. Según informa el Banco Interamericano de Desarrollo:

Rusia y Ucrania están entre los principales exportadores de productos básicos. En particular, presentan posiciones dominantes en los mercados mundiales de varios cultivos agrícolas, algunos metales y fertilizantes. El conflicto ha obstaculizado los flujos de exportaciones a raíz de la destrucción de las plantas productoras, el bloqueo de las rutas comerciales y el impacto de las sanciones económicas internacionales. Por consiguiente, los precios de los productos básicos, que ya mostraban una tendencia alcista desde el inicio de la recuperación posterior a la pandemia de COVID-19, se han disparado (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 2).

Ante lo señalado, se espera que los precios sigan elevados por el conflicto ruso-ucraniano. Por lo tanto, la incertidumbre es alta, y en ese sentido no se puede determinar un presupuesto o planificación estables en América Latina, sobre todo por la prevalencia regional de Estados dependientes de lo agrícola y de los primarios (en especial Ecuador) (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 3). El alza de los precios ha afectado a todo el sistema y, por supuesto ha sido la raíz del recrudecimiento de dos grandes desafíos para los latinoamericanos: el crimen organizado y la migración no regulada, directamente relacionados a las condiciones precarias que, con el contexto pandémico y conflictivo del todo el globo, se han vuelto más apremiantes. Al respecto, con datos de la OCDE:

El costo de la guerra podría reducir el crecimiento mundial un punto porcentual, agregar 2,5 puntos porcentuales a la inflación global y sumar 1,5 puntos porcentuales más a las tasas de interés para los mercados emergentes. Esta simulación se condice con las revisiones a la baja realizadas en abril por el FMI (2022), que ahora prevé que el crecimiento del PIB mundial en 2022 será del 3,6%, y el de ALC será del 2,5%, es decir, menos que las respectivas tasas de crecimiento del 4,9% y el 3,0% pronosticadas en noviembre (2021) (Giordano y Michalczewsky, 2022, p. 3).

A nivel político, la pandemia creó más abismos. La desigualdad social previa a la emergencia imprevista y la ausencia de Estado habría llamado a posiciones ultranacionalistas. Brechas de atención y servicios, brechas económicas, incompetencia e interés dejaron ver precariedad en todo el mundo, sobre todo en África y América Latina. Ahora hay más riesgos: “también se dio en medio del resurgimiento del ultranacionalismo, el afianzamiento de políticas neoconservadoras, y el neodarwinismo (Campoalegre Septien, 2020, citado por Binstock, Nathan, Pardo y Peláez, 2021, p. 135).

Las consecuencias sociales de la enfermedad se ensañaron con los actores excluidos históricamente y en los ejes de clase, etnia y género. Frente a esto, varios Estados latinoamericanos han puesto el acelerador en el extractivismo como una forma de enfrentar el declive económico, a pesar de las llamadas a evitar el declive ambiental. Es más, en el caso ecuatoriano, se habrían registrado un uso mayor del recurso petrolero ante la falta de desarrollo económico, que terminó en riegos múltiples para los pueblos originarios y para la Amazonía (Cevallos, 2020):

La decisión gubernamental de reforzar la extracción petrolera a través de la construcción de una ruta de acceso de 2,2 km<sup>2</sup> en pleno corazón del Parque Yasuní, entre marzo y mayo de este año, más allá de impactar al medioambiente, legitimaba la entrada y salida permanente de trabajadores de las empresas petroleras, aumentando las posibilidades de transmisión de la COVID-19. Esta decisión gubernamental era emitida en medio de una crisis sanitaria que se agravaba en territorios indígenas en donde no estaban siendo prestados los servicios médicos adaptados a sus realidades y necesidades, tal como dicta la Constitución Política del Ecuador (Cevallos, 2020, p 5, según prensa ecuatoriana del 17/09/2020).

## El contexto ecuatoriano en la incertidumbre internacional

Con los apuntes del enfoque global indicados en el apartado anterior, en el actual se tomará el Plan de Trabajo de la alianza CREO y Partido Social Cristiano (PSC) que llevó al poder al presidente ecuatoriano Guillermo Lasso, con el fin de caracterizar los valores de esa alianza y señalar el paisaje institucional, económico y social del 2020 de acuerdo a la actual mirada gubernamental. Posteriormente, se indicarán los contextos de los puntos tomados en cuenta dentro del plan para caracterizar la situación país. Con esto se pasará al análisis y prospectiva desde la Escuela Inglesa.

El 24 de mayo de 2021, se posesionó el presidente Guillermo Lasso. De tendencia centro derecha y liberal. Este actor rompió 14 años de gobiernos de izquierda en Ecuador, separados por la línea socialista de Rafael Correa y el giro conservador y al centro (y derecha) que tuvo su sucesor Lenin Moreno que llegó a Carondelet en 2017. En su plan de Gobierno 2021-2025, en alianza con el Partido Social Cristiano (derecha conservadora, representante de grupos de poder económico de la región Costa, en especial de la ciudad de Guayaquil)

señalaba como misión: “Establecer una plena democracia regida por el Estado de Derecho, donde funcionen las instituciones y se respete la libertad” (Lasso y Borrero, s/f, p. 6).

Se buscaba también promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable para lograr crecimiento y generar empleo. También se hablaba de ciudadanos en búsqueda de elegir los medios para alcanzar su realización personal y familiar de manera libre. El actual presidente dejó ver su interés por trabajar de manera contundente en el eje económico (Lasso y Borrero, s/f). En este eje, entre varias reflexiones, la alianza CREO Y PSC ofrecían enfrentar la desocupación de más de 1 millón de personas cuyas labores fueron afectadas por la pandemia COVID 19.

De la misma manera, se señalaban las relaciones conocidas: tan solo 2 de cada 10 ecuatorianos tenían un trabajo adecuado durante la campaña de 2020, mientras que 6 millones estaban en condición inadecuada o precaria. Para poder paliar la situación se hablaba de flexibilidad laboral (que apoyen a ambas partes de la relación contractual) a través de una Ley de Oportunidades Laborales. La base del emprendimiento, la reducción de costos de legalidad para abrir un negocio, la facilidad hacia el seguro de desempleo, la educación dual. Sobre todo, se buscó la posibilidad de facilitar la creación de negocios por costos y tributos, más prestaciones laborales.

A nivel de comercio internacional, la alianza se centró en hacer que el Ecuador saliera de su aislamiento comercial y turístico:

Durante mucho tiempo, las relaciones comerciales e internacionales de nuestro país priorizaron prejuicios y falsos conceptos ideológicos en lugar de bienestar de los ecuatorianos. Todo esto ocasionó un impacto negativo en el espíritu empresarial, la inversión privada, el turismo y el empleo. Además, los excesivos obstáculos burocráticos y los costosos procedimientos han restringido tanto la apertura comercial, la competitividad y el desarrollo del Ecuador. Como consecuencia Ecuador es un país carísimo para vivir y producir (Lasso y Borrero, s.f., p. 3)

La política comercial debía orientarse a la democracia, el derecho internacional, el medio ambiente y los Derechos Humanos. La idea era “Más Ecuador en el mundo y más mundo en Ecuador (p. 33-35)”. El país estaba determinado hacia una apertura a la globalización, a los mercados internacionales, ideas, productos y servicios, consolidación de las exportaciones en nuevos mercados. El enfoque se dirige hacia las grandes economías del mundo, crear seguridad jurídica y un ambiente a la inversión extranjera, con menos burocracia,

con una apertura hacia las importaciones, vistas como elementos de más alto consumo y más apoyo a los emprendedores en cuanto a insumos. La inserción de capitales en el país era primordial.

La liberalización de la banca se planteaba hacia evitar el porcentaje de liquidez destinado a la banca pública (inversiones poco productivas). También se planificó posicionar a la banca en servicios de industrias de seguro, mercados de valores, y administración de fideicomisos y de fondos. La promoción de la competencia con banca privada internacional era otro de los grandes pasos del gobierno de Guillermo Lasso. Por otro lado, el gobierno no deja de ser extractivista “velando por el medio ambiente” como se indica en su plan, con el fin de destinar el presupuesto a obras prioritarias. Sobre los combustibles, los recursos de su importación debían redirigirse a educación, salud y seguridad, reduciendo el contrabando.

En política internacional, el gobierno actual busca salir del aislamiento del socialismo del siglo XXI (Lasso y Borrero, s.f., p. 67). Se debían plantear más tratados de libre comercio en línea a lo realizado por Colombia, Perú y Bolivia, tomando como liderazgo al Chile de Piñera con 23 tratados. Otra prioridad fue la inserción a la Alianza del Pacífico, firma de un tratado comercial con Estados Unidos (TLC) y una política apegada al derecho internacional. Como adicional se asegura el respeto a los tribunales internacionales para la resolución de controversias. La planificación del gobierno, en lo internacional, como se observa, fue muy limitada.

Sobre la seguridad, el plan subraya el aumento de asesinatos en Guayaquil, Durán y Samborondón de 85,7% como ejemplos. También se destaca la desconfianza hacia la Policía Nacional por parte de los quiteños (57%), y el bajo uso del sistema judicial por los ciudadanos (8% no denunciaban delitos). El plan ya indicaba el problema del microtráfico y del hacinamiento de las cárceles (para abril de 2019 había 40.096 personas privadas de libertad en Ecuador, con infraestructura para un poco más de la mitad: 27.742). Si bien se menciona en el texto la inversión en seguridad y la necesidad de nuevas políticas de seguridad, el desempleo se considera la mayor causa de delincuencia.

Sobre el crimen organizado, su incidencia y su trabajo alrededor de la coordinación con los países vecinos y organismos policiales internacionales determina la única línea de aprovechamiento de la integración latinoamericana. Se prometió igualmente una reforma del sistema judicial para lograr enfrentar el flagelo, así como capacitación laboral y mejores condiciones de vida en el sistema penitenciario. En cuanto a la migración, la alianza llamaba a regularizar

el estatus migratorio para lograr su desarrollo e integrarlos al espacio laboral. Se debía impulsar la aceptación e inclusión de los migrantes para la seguridad de todos los involucrados, trabajar convenios de cooperación intergubernamental y con organizaciones internacionales. Migración e inseguridad son los puntos más resaltados.

En resumen, los objetivos por eje fueron los siguientes.

Tabla 2

Objetivos del Plan de Trabajo 2021-2025, Alianza CREO PSC

EJE 1 Social	Optimizar el sistema de salud
	Combatir el tráfico de drogas y mitigar el consumo de estupefacientes
	Garantizar una educación libre con los más altos estándares de calidad en todos los niveles
	Promover la actividad física y el desarrollo deportivo
	Impulsar el crecimiento de todos los subsectores que conforman a la economía naranja
	Reducir el déficit habitacional garantizando viviendas de calidad
EJE 2 Económico	Generar fuentes de empleo de calidad
	Fortalecer las bases del emprendimiento a nivel nacional
	Facilitar el funcionamiento y formalización de negocios populares a nivel nacional
	Crear mayor apertura comercial y convertir el turismo en una valiosa fuente de ingresos para cada país
	Fortalecer la productividad y competitividad del sector productivo.
	Lograr eficiencia y mayor inversión privada en cada una de las fases de la actividad petrolera.
	Garantizar la recuperación y sostenibilidad del medio ambiente.
	Ordenar las finanzas públicas y superar la crisis fiscal (para esto se centraba en eliminar el gasto público improductivo, atraer inversión privada y lograr alianzas público privadas).
	Establecer un sistema tributario ágil y simplificado que permita la recuperación económica, facilite la recaudación y evite la evasión.
EJE 3 institucional	Independencia judicial y seguridad jurídica.
	Implementar un Gobierno Digital que reduzca trámites y brinde mejores servicios a la ciudadanía.
	Fin de la corrupción (con medidas radicales en procesos de control e investigación, una nueva cultura anti corrupción).
	Seguridad Interna (un mapa de riesgo y políticas públicas).

Nota. Elaboración propia sobre la base de Lasso y Borrero, s.f.

Si bien estaban planteados para los cuatro años de gobierno, los objetivos han tenido problemas para plasmarse. En el eje social, la crisis se ha centrado en la educación y en la salud. No obstante, para abril de 2022 se habían desvin-

culado a al menos 400 médicos del Instituto de Seguridad Social bajo la causal de “productividad” (Novik, 2022). Además, los medicamentos escaseaban en los hospitales públicos para 2022 (Teleamazonas, 2022). Sobre educación, se retiró el examen de ingreso a las universidades, que ha llevado a la búsqueda de cupos en el sector privado. En mayo de 2022, Senescyt —Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación— indicó que 93 mil estudiantes se quedarían sin cupo para la universidad pública (Primicias, 2022).

A nivel económico, se nota una alineación más clara al plan de trabajo: el Estado ha comenzado a trabajar en tratados de libre comercio con Costa Rica y China. Hasta el 2025, se habla de negociaciones con México, Estados Unidos, Alianza del Pacífico (Vásconez, 2022). Se reorganizó la distribución del bono de desarrollo humano a sectores vulnerables (55 USD mensuales) (El Universo, 2022). En cuanto a matriz productiva, el extractivismo sigue siendo la base económica. De acuerdo al Banco Central del Ecuador, las exportaciones subieron a USD 22.233 millones entre enero y agosto de 2022, un crecimiento en valor de 30% frente al mismo período de 2021, el grueso de esta entrada se refiere a petróleo y camarón (Primicias, 2022b). En general, la economía registró un crecimiento interanual del 3,8% en el primer trimestre del 2022. Si bien hubo una baja en el primer trimestre del 22% por el conflicto entre Ucrania y Rusia, 12 de los 18 sectores productivos reportaron desempeño positivo (Banco Central del Ecuador, 2022).

El gobierno ha seguido entonces su plan en varios elementos comerciales y económicos, especialmente en el gasto público, con una ejecución muy lenta. Para 2025, el país quiere alcanzar un superávit y reducir su déficit fiscal. En 2023 se piensa aumentar salarios, pero con un ajuste en la inversión pública, algo difícil en línea a las presiones internacionales e inflación generalizada. No se subirán impuestos debido a la base gubernamental de dinamización económica, apostándose a la alianza público-privada. Para 2023 se pretende bajar el déficit a 1000 millones, teniendo como apoyo la focalización en el subsidio a los combustibles (Vásconez, 2022b).

La situación de inseguridad, en el eje institucional, se ha vuelto la gran línea de debilidad gubernamental. Las cifras hablan por sí solas: para finales de agosto de 2022, el gobierno solo había ejecutado 61,4%, cuando debía hacer al 66%. El país pasa por un periodo de ajuste en búsqueda de más reservas y “achicar al Estado” en eficiencia y eficacia de recursos de acuerdo a lo indicado en su plan (El Universo, 2022b). Por supuesto, esto plantea déficits en varios sectores e incrementa la inseguridad. Un ejemplo de ello es que, ante la ola

de femicidios en el país, se retomó el apoyo a casas de acogidas para mujeres en situación vulnerable, afectadas por los recortes presupuestarios (Primicias, 2022b).

Sobre inseguridad, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado (UNODC) menciona que uno de los principales medidores de la violencia e inseguridad en un país es la tasa de homicidios. Según las estadísticas de seguridad del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), durante el año de 2021 se dieron un total de 2492 homicidios intencionales en el país, que comparado con los 1372 homicidios del año 2020 supera en un 84,6%. La situación es grave: según la Policía Nacional, para mediados de 2022 el Ecuador presenta 2521 asesinatos, con una posible tendencia a 4000 muertes violentas para diciembre (Primicias, 2022c; Sarzosa, 2022).

Con estos antecedentes se ha observado el contexto de análisis del presente artículo (global y nacional), además, de manera resumida en línea a sus principales hitos -en seguridad, gestión, extensión de derechos, economía- el contexto del gobierno ecuatoriano de Gobierno de Guillermo Lasso. Con esta base, se analizarán desde la Escuela Inglesa las instituciones primarias de este gobierno con el fin de delinear 1) la protección de las instituciones primarias ecuatorianas para mantener su seguridad y 2) La potencialidad de extender sus valores en búsqueda de una comunidad de seguridad andina hacia el 2025.

## Sobre la teoría de la Escuela Inglesa

La Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales tiene como lugar de nacimiento al Comité Británico de Relaciones Internacionales en 1959. Charles Manning y Martin Wight plantean esta escuela con tres tendencias: realismo, racionalismo y revolucionismo. Más tarde, Hedley Bull tomaría estos lineamientos hacia los tres conceptos bases de la Escuela: “el realismo con el sistema internacional, el racionalismo con la sociedad internacional y el revolucionismo con la sociedad mundial” (Egas, 2013, p. 19).

Los inicios de la Escuela Inglesa se han centrado en trascender al sistema internacional de Estados y lograr una comprensión de la sociedad creada en la posguerra. Se buscaba recuperar dos líneas perdidas en el análisis sistémico hegemónico: la historia y la moral internacional (Aimé, González, 2019). La base es plantear las nociones de paz, orden y justicia, junto con la norma. Como una manera de ordenar el pensamiento de esta escuela, hay que ir hacia Hedley Bull y Martin Wight. El primero es quien determina lo que será la

línea pluralista de la Escuela Inglesa, mientras que Martin Wight estará planeado hacia la línea solidarista. Este debate, que parte del texto *The Grotian Conception of International Society*, publicado por Hedly Bull en 1966 gravita alrededor del concepto del cambio y de la transformación, una crítica al orden establecido a través de la norma, y la descripción de órdenes específicos.

Cabe anotar que ambas líneas se van a alejar fuertemente de la idea realista, neorrealista y liberal del sistema. Más bien, se acepta a la norma internacional como instrumento legítimo que determinar relaciones societarias. Los debates quieren revisar el nivel de aceptación en sociedades pluralistas y solidaristas sobre la guerra, las fuentes del derecho internacional y el estatus de los individuos frente a los Estados. En este sentido, se observan dos escenarios: una sociedad mundial que logra tener valores en acuerdo y compartidos, con normas y derecho (los solidaristas) o una sociedad de miembros que llegan a acuerdos mínimos de convivencia con interés propio (los pluralistas) (Aimé González, 2019, p. 21).

La necesidad de un programa de investigación de esta Escuela ha sido tomada por Barry Buzan, quien será la base para este trabajo. Ya en 2015, el autor señala que la Escuela Inglesa no ha sido suficientemente aplicada por los académicos, en especial para quienes hacen estudios de seguridad internacional (Buzan, 2015). De acuerdo Hall (2001), si bien la Escuela Inglesa (EI) había tenido muy poco desarrollo entre 1959 hacia inicios de la década de los 80, su estudio se volvió masivo, con congresos, paneles y artículos, muchos de ellos centrados en la validez del derecho internacional.

La Escuela se ha visto como una potenciadora de investigación con sus tres tradiciones: realismo maquiavélico y hobbesiano, su racionalismo grociano y su tendencia revolucionaria kantiana, capaz de mirar el progreso de la historia y de un sistema estatal hacia una sociedad de Estados. Igualmente, plantea sus tres conceptos como base: sistema internacional anárquico, sociedad internacional y sociedad mundial (Devlen, James y Özdamar, 2005, p.172).

A pesar de este “debate interno” pluralista–solidarista sobre los alcances de una sociedad internacional, definida por Bull como “un grupo de Estados, conscientes de sus intereses y valores comunes, que forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes, que regulan sus relaciones y que colaboran en el funcionamiento de las instituciones comunes” (Bull, 1977, citado en Aimé González, 2019). La Escuela Inglesa presenta una mirada global y patrones claros de percepción de esa sociedad que le da un cuerpo ecléctico, pero fuerte a la teoría. La mirada de la Escuela

Inglesa sobre la sociedad internacional permite que se tomen en cuenta un conjunto de normas y reglas de asociación y solidaridad. Incluso, podemos pensar que propone valores compartidos humanos. Por lo tanto, se siguen los elementos de Devlen, James y Özdamar (2005), quienes plantean bases claves de la Escuela Inglesa para el programa de investigación.

**Tabla 3**

*Escuela Inglesa, Conceptos y Adaptación de Devlen, James y Özdamar*

<b>MIRADA</b>	Una estructura unificada afectada por los realistas, los racionalistas, y los revolucionarios (enfoques).
<b>ONTOLOGÍA</b>	Los elementos de identificación a observarse. Las unidades de análisis serán los Estados de una sociedad abierta, con sistemas imperiales que han estado relacionados a los Estados (Watson, 1987). Las relaciones entre unidades forman a la sociedad internacional, con límites que están fundamentados en la amenaza de percepción.
<b>PARADIGMA</b>	Designación de parámetros. El paradigma de esta Escuela se sostiene en actores buscando el mantenimiento de la soberanía y el orden. La sociedad internacional refleja valores e intereses, diplomacia, comercio, leyes, instituciones usados por los Estados. Es la pregunta sobre si los Estados trabajan por el orden como diálogo o por la justicia y la norma (pluralistas versus solidaristas).
<b>TEORIAS</b>	Las variables claves de esta Escuela son los intereses, valores, reglas, instituciones, orden, cooperación.
<b>HIPÓTESIS</b>	La relación “si- entonces” que determina una hipótesis posible es que “Si la sociedad internacional está presente entonces la cooperación es más factible”.

*Nota.* Adaptado de Devlen, James y Özdamar (2005, p. 175)

En este sentido, la Escuela Inglesa ha migrado hacia los Estudios de la Seguridad, más allá de la mirada realista y de la razón de Estado. ¿Podemos lograr que los intereses, valores, reglas, instituciones y orden lleven a una cooperación más real? Al respecto, Barry Buzan (2015) propone un marco para el es-

tudio de la seguridad desde la perspectiva de la EI. Esta Escuela, para Buzan, tiene una base muy parecida a la constructivista/ cualitativa. Al igual que en esta teoría, los autores de la EI se enfrentan a la construcción de amenazas, a las percepciones de inseguridad, a las rivalidades. Son capaces de ver cuándo sube y baja la coerción. Las razones para aceptar o no la norma internacional, al punto de que Buzan propone, bajo la mirada de Watson (1992) la “razón de sistema”, es decir la creencia de que hay beneficios por mantener al sistema en funcionamiento. Algo mucho más allá de la razón de Estado.

Dentro de la EI, la aproximación societal se vuelve, por lo tanto, una base fundamental en su línea de labor cercana al constructivismo. Por lo tanto, el programa teórico ofrece el concepto de instituciones primarias de la sociedad internacional. Estas instituciones, como señala Buzan, son primarias. Estas son “profundas, orgánicas” son ideas evolucionadas y prácticas que constituyen “el juego y los jugadores de las relaciones internacionales” (Buzan, 2015, ‘p. 5).

En pocas palabras, las instituciones primarias determinan qué es valioso y qué deja de ser valioso en el desarrollo histórico de la sociedad internacional. En el contexto europeo, los autores de la EI describen a la soberanía, a la territorialidad, al balance de poder, al derecho internacional, a la diplomacia, al nacionalismo, al manejo de poder, a la igualdad humana, al desarrollo y al mercado. Son lo que es legítimo, justo, y hasta moral en la sociedad internacional (teniendo en cuenta que muchas otras formas de instituciones pueden darse en el mundo, en el contexto y su desarrollo histórico).

Buzan indica además que “diferentes mezclas de instituciones primarias producen diferentes tipos de sociedad internacional, que a su vez generan y sustentan diferentes lógicas de anarquía e (in)seguridad” (Buzan, 2015, pp. 6 y 7). Con esto, el autor presenta mundos realistas previos a 1919 en sistemas de “Política Mundial” hasta sistemas de convergencia, menos realistas, en donde la razón de sistema “paga” mejor que la razón de Estado a las diferentes naciones.

La inseguridad, por lo tanto, se mide en la aceptación o combate de estas instituciones primarias en el sistema internacional; también su cambio. Quiénes están dentro y afuera es un tema de sumo interés para la EI: el balance de poder tiene que ver con la aceptación o no de procesos hegemónicos. La guerra es, en cambio, un elemento negociado, una institución primaria cuya práctica se hace más fácil o limitada de acuerdo a su aceptación, o la forma de encontrar formas alternativas de resolución de conflictos en el globo. Esto también abre la posibilidad de pensar la creación y potenciación de comunidades de seguridad (Buzan, 2015).

En este trabajo, se plantea a la Escuela Inglesa como una manera de entender a estas instituciones primarias en la forma de cimientos de lo que Buzan (2015) llama instituciones secundarias: organizaciones y cuerpos físicos del sistema internacional, que también crean reglas y normas (organizaciones y regímenes internacionales). Así se discute si pueden ser elementos para proteger a regiones que las comparten en un momento de recambio de poder, el tiempo entre reinos de 2022, cuando existen competidores por el dominio mundial, más allá del espejismo de los años 90 e inicios de los 2000: la unipolaridad estadounidense.

Con todo lo dicho, y sobre la posibilidad de entender acuerdos mínimos entre grupos de Estados para la seguridad, en este trabajo se plantea un análisis de los objetivos de seguridad del gobierno de Guillermo Lasso y una proyección hacia el 2025, entendiendo el contexto explicado en el primer apartado de este trabajo y las reflexiones e hitos del apartado ecuatoriano. Para esto, se observarán también algunos ámbitos básicos en cuanto a los grandes problemas del gobierno en el área que, como se mencionó son crimen organizado y migración. ¿El gobierno tiene una tendencia hacia protección de instituciones primarias en la actualidad? ¿Hay un potencial en estos elementos para lograr herramientas de cooperación más fiable hacia la protección de los intereses ecuatorianos como plantea la EI en su hipótesis básica de trabajo? ¿El país podría extender sus instituciones primarias a la comunidad de seguridad andina?

## **Análisis: una aproximación a las instituciones primarias en el gobierno de Guillermo Lasso**

Bajo los puntos del plan de gobierno de Lasso durante su candidatura, mencionados en las primeras secciones de este capítulo, se identificaron los tres ejes principales de su propuesta, la cual lleva un año y medio de trabajo en Ecuador (al momento de redactarse estas páginas). Sobre esto, con la perspectiva de Buzan, podemos reconocer estas instituciones primarias. Lo que el gobierno protege y ve como base de cooperación o seguridad.

Tabla 4

*Instituciones primarias en el gobierno de Guillermo Lasso 2021-octubre 2022, bajo el Plan de Trabajo 2021-2025 de su candidatura.*

Eje	Instituciones sostenidas bajo el modelo de la EI
EJE 1 Social	Derechos humanos: vivienda, educación, salud. Mercado: fortalecimiento sector naranja. Democracia liberal.
EJE 2 Económico	Mercado: empleabilidad de calidad, negocios populares, libre mercado, mayor eficiencia, productividad, competitividad. Facilidad tributaria, menos gasto público. Medio ambiente como institución primaria de cuidado en la sociedad internacional.
EJE 3 institucional	Mercado: seguridad jurídica Democracia liberal Derecho Internacional

*Nota.* Elaboración propia sobre la base de Lasso y Borrero, s.f.

Se puede observar, tanto en los objetivos, como en la narrativa gubernamental ya descrita y presente en este año y medio de gobierno, que el Ecuador debía abrirse al mundo. Hay una razón de sistema, pero dentro de las acciones y valores hegemónicos liberales. De acuerdo a lo revisado y nombrado, el contenido específico del plan habla sobre un Ecuador que ve al mundo como la sociedad internacional de las grandes potencias (EEUU reconocido como hegemón), en una relación soberana, pero subsidiaria, de la nación ecuatoriana.

La globalización se observa como el espacio de intercambio, ideas y productos, donde la producción y consumo son desarrollo y por lo tanto libertad. La integración del "Socialismo del siglo XXI" se percibe como más aislacionista que potenciadora. La institución secundaria de normas y reglas sobre valores compartidos en la región no se nombran, más bien la institución mercado se nota como la primaria hacia los acuerdos TLC con todo el planeta, incluyendo la Alianza del Pacífico.

Con los detalles indicados, se pueden añadir a los ejes el valor "libertad comercial" como raíz de seguridad y de valor compartido. Se ve el intento de reorganizar las normas y estructuras del Ecuador para entrar a la sociedad internacional determinada por el hegemón sin cuestionamientos. La seguridad

está en el empleo, la competitividad y el emprendimiento. El mercado es la respuesta al Estado, en total coherencia con el ideario y presentación del partido CREO al inicio de su campaña.

A esto, se añaden los elementos de relacionamiento con la sociedad internacional que se observan en el gobierno de Lasso. En la práctica, Lasso busca repuestas hacia los ejes económico, social e institucional en tres ámbitos problemáticos: apertura económica al contexto global (lo que se ha descrito en el apartado anterior); migración no regulada, seguridad ciudadana e internacional ante el crimen organizado. El primer punto determina la base de la estructura internacional de Lasso (su razón de sistema). No obstante, el manejo de los dos puntos adicionales no ha sido exitoso y deja ver una tendencia antiregionalista, más centrada en un relaciones bilaterales, mínimas y puntuales, sobre la institución primaria “Mercado” como se observa a continuación a través de un análisis documental de medios de prensa y declaraciones gubernamentales abiertas al público<sup>5</sup>.

Sobre seguridad, ha pedido la cooperación de la comunidad internacional frente a los 500 mil venezolanos en el país, que se presentan como la mayor fuente de crisis para el gobierno, a pesar de la presencia de actores colombianos y de otras nacionalidades. Lasso afirmó que:

Con medio millón de venezolanos viviendo en el Ecuador, somos uno de los tres principales receptores de migrantes de dicho país y, pese a nuestras dificultades presupuestarias, atendemos a esa población con salud, educación y otros servicios sociales (Voz de América, 2022. Discurso en la xx reunión de ONU).

Si bien la situación con los migrantes es un factor de trabajo que ha llevado a un plan de inserción, el presidente se centra en su plan de manera estricta, llevando la institución mercado a sus citas fuera del país.

Durante la cita con la autoridad de Portugal, Lasso aseguró que se habló de estrechar los lazos de inversión y comercio exterior con el país europeo, además se ofreció “abrir una embajada de Ecuador en Portugal” y de la necesidad de tener una conexión aérea Lisboa – Quito para promover el turismo entre ambas naciones. Con este acercamiento se afianza una vez más la política de Más Ecuador en el mundo y más mundo en el Ecuador.

Posteriormente, el Jefe de Estado se reunió con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, quien destacó que el proceso de regularización para migrantes venezolanos que lidera Ecuador, en su primera etapa, ya ha integrado a 104.000 personas que ahora pue-

<sup>5</sup> Los medios revisados han sido Primicias, Voz de América, El Universo, El Comercio, de tiraje nacional y disponibles en red.

den acceder al mercado laboral, de educación, entre otros. En ese sentido, el representante del organismo internacional dijo: “Vamos a trabajar juntos en el programa de movilización de recursos internacionales», con miras a fortalecer las acciones que ejecuta el Gobierno del Encuentro en beneficio de la población migrante (Presidencia del Ecuador, 2022).

Así, el gobierno ha iniciado el proceso “Estoy Aquí”, un programa que llegaría a más de 300 mil venezolanos con el fin de identificarlos y lograr su integración (Ministerio de Gobierno, 2022). Esta regularización se dará a través de un visado renovable cada dos años, con la condición de no tener antecedentes penales. La idea es lograr enfrentar la movilidad humana no regulada con el fin de dessecuritizar a esta población y llegar a una percepción de seguridad.

Posterior al ingreso, la visa VIRTE, de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE), documento que se extenderá hasta el 15 de agosto de 2023. Con esto, estas personas tendrán acceso a cedula, seguridad social y acceso al sistema financiero y a créditos, como señala el prospecto de la visa en su página web oficial (ACNUR, 2022). El migrante seguro es un migrante productivo a nivel económico, algo que subraya la atención prioritaria que da el actual régimen ecuatoriano a la institución primera Mercado.

En cuanto al tema crimen organizado y narcotráfico, es posible indicar, en el plan de gobierno, un impulso hacia la cooperación regional en cuanto a coordinación entre fuerzas de seguridad. En este sentido, el presidente ha tenido acciones complejas tales como el uso de Estados de Excepción por conmoción interna, como ha sido el caso del paro nacional de junio de 2022, y anteriormente una serie de motines en cárceles del Ecuador. Esto no ha parado la escalada de violencia con la prospectiva de asesinatos a 2022 descrita en párrafos anteriores, y el número de asesinados en motines carcelarios producto de conflictos entre bandas rivales por el control de recursos, mercados externos y pabellones de los centros de rehabilitación. A octubre de 2022, se han registrado 400 decesos violentos de personas privadas de libertad (desde 2020) (BBC Mundo, 2022).

Ahora, a nivel externo, sus acciones han estado dirigidas hacia la relación con las grandes potencias. En octubre de 2021, el presidente, en reunión con el secretario de Estados Unidos, Antony Blinken, señaló la extensión de la cooperación entre Ecuador y el hegemón en cuanto a defensa y seguridad (Vélez, 2022). Casi un año después, la General Laura Richardson, comandante del Comando Sur visión el país sobre el mismo tema con el fin de promover el

diálogo en temas de seguridad, defensa y fortalecimiento de fuerzas armadas (Embajada y Consultado de Estados Unidos en Ecuador, 2022).

En cuanto al ámbito de seguridad y defensa, es importante señalar que el presidente ha recibido cinco visitas de autoridades estadounidenses. Estas visitas han dejado recursos económicos para la Policía Judicial, desminado de fronteras con Perú, 35 millones en materia de refugio y migración, retiro de visas a ciudadanos con vínculos en crimen organizado, asistencia técnica legal e inclusión de Ecuador a la lista de los principales países de tránsito o productores de droga (Primicias, 2022d). Lasso ha aprovechado la relación con Estados Unidos para lograr un plan de combate al narcotráfico, el llamado Plan Ecuador, nombrado en noviembre de 2021.

Si bien el nombre recuerda al Plan Colombia, se plantearía como una estrategia entre los países involucrados en las cadenas de producción, distribución y venta de droga en América Latina. No se han creado, sin embargo, planes certeros de seguridad y, más bien, se ha visto el interés de sostener relaciones con el hegemón con el fin de suplir las necesidades ecuatorianas. La línea de seguridad acepta la estructura hegemónica de convergencia como una forma de mantener al país seguro en un contexto de alta dificultad e incertidumbre (Buzan, 2015).

Los valores liberales del sistema hegemónico, las instituciones primarias de mercado, derechos básicos para el emprendimiento, el mantenimiento de la libertad comercial y los canales abiertos de la interdependencia son los ejes que guían el trabajo de seguridad y relaciones internacionales del actual gobierno ecuatoriano. Sobre esto, y en la base del contexto internacional actual, ¿Podemos plantear una comunidad de seguridad bajo instituciones compartidas? ¿Una institución secundaria hacia la seguridad y proyectos de integración y desarrollo en Sudamérica, o al menos en la región andina?

En primera instancia, vemos la tendencia hacia la protección del mercado en apertura y flexibilidad, de manera que el bilateralismo se percibe como la verdadera oportunidad del país. La integración profunda, más allá de la interdependencia económica, se observa como aislacionista e ideológica de izquierda. La potenciación hacia esa estructura necesitaría de la voluntad política para entender a la integración como una herramienta hacia una comunidad que no solo hable de formas de acción militarizadas o policializadas, sino hacia un agenda más constructivista y diversa de seguridad. Sería un mecanismo para reparar las desigualdades que el mercado no puede mediar. Si bien el país se abre a la sociedad internacional a través de tratados comerciales,

multilateralismo y acuerdos con el hegemon hemisférico, el integracionismo sudamericano está muy poco explorado y explicitado por el gobierno. La libertad, elemento mediador de toda relación micro a macro, se deja ver, hasta el momento en el gobierno.

Sobre todo, se ha hecho una división de cuestiones entre los competidores hegemónicos. Estados Unidos es un socio comercial, pero también un gestor de seguridad. China, por su parte es un competidor hacia lo económico y comercial, con el que se trata de mediar la problemática petrolera. Se ha solicitado la desvinculación del petróleo al pago de la deuda con china, y la renegociación, que asciende a 5 mil millones de dólares. Un Tratado de Libre Comercio, instrumento comercial e ideológico del gobierno, se está trabajando al momento de escritura de este capítulo (Serrano, 2022).

Es decir, para 2025 se podría plantear que la tendencia no va a cambiar, sobre todo ante el conflicto en Ucrania, en el que Rusia (competidor hegemónico y comprador de productos ecuatorianos) se encuentra debilitado. No se ven pasos hacia la integración de una comunidad sudamericana frente a los grandes retos de seguridad. Hay una cierta cooperación, pero no una integración profunda y alternativa al orden y la sociedad internacional imperantes. Globalización y sociedad internacional de convergencia, con instituciones primarias Bretton Woods son las sinergias que se presentan como opciones para la estabilidad y el desarrollo (Buzan, 2015).

## Consideraciones finales

En este capítulo se ha realizado un análisis de contenido del plan de gobierno del presidente Lasso, y se ha hecho una recopilación en prensa de los hitos en seguridad nacional frente a las dos dinámicas más amenazantes para el país: movilidad humana desregulada y violencia causada por el narcotráfico y crimen organizado. Con esto, a través de las premisas de la Escuela Inglesa, se han delineado a las instituciones primarias que protege el actual régimen ecuatoriano (para entender su dinámica securitaria). Luego, a través de esos hallazgos, se ha discutido sobre la oportunidad de fortalecer a la integración regional desde Ecuador como una comunidad de seguridad hacia el 2025.

En este trabajo se ha descrito que las instituciones primarias son elementos de cuidado, protección y prioridad para la sociedad internacional. Hemos visto también que, a pesar de la posible formación de una comunidad de orden,

la Escuela Inglesa llama al respeto de la noción de interés nacional. Con esto en mente, se ha hecho el análisis del plan de gobierno y primer año de trabajo de Lasso sobre el contexto securitario y los dos contextos que más afectan al mismo en Ecuador: seguridad y migración.

Al respecto, algunas consideraciones que quedan abiertas:

- El Ecuador, en el primer año y medio de trabajo del presidente Lasso, se ha centrado en mantener la estructura hegemónica de la sociedad internacional como forma de seguridad y desarrollo.
- En este sentido, ha decidido entrar en la estructura de convergencia hiperglobalizada dentro de la red hegemónica de ONU, multilateralismo y cooperación con los Estados Unidos. Esa es la razón de Estado ecuatoriana.
- No pretende mostrar valores o instituciones diferentes para enfrentar al narcotráfico o crimen organizado (Ej. alternativas de control y discusión desde la región sudamericana, andina o latinoamericana).
- Más bien, el gobierno tiene una posición modernizadora de la prevención sobre seguridad que ha logrado recabar recursos en un momento de alta incertidumbre: hay que proveer derechos básicos, Derechos Humanos de salud ampliada y educación como base. A esto, hay que añadir emprendimiento, trabajo y apertura comercial. Un ejemplo de esta perspectiva es que el crédito en banca privada se vuelve uno de los derechos que recibe el migrante venezolano al registrarse y regularizarse.
- Así, las instituciones primarias que proyecta y sostiene el país a nivel interno y externo, como valores para proteger a la seguridad son derechos básicos no extendidos (no se habla de diversidades y hay una actitud conservadora sobre el consumo de droga), libertades personales y de mercado, protección al derecho internacional de tratados y, sobre todo la protección del Mercado. La línea liberal del gobierno se mantiene: libertades de propiedad privada, vida y libertades como propulsores de la seguridad del país. Un país que se desarrolla en mercado financiero, laboral y emprendimiento es menos inseguro.
- Esto por supuesto no deja ver desigualdades históricas, necesidades de diversidad y ejes de género y desarrollo, invisibilizadas en la dinámica.

Con todo lo dicho, es posible decir que la EI se presenta como una herramienta factible para el análisis de las tendencias políticas, en cuanto a proyección de valores del Estado ecuatoriano. Si bien se necesita una muestra más

amplia de declaraciones, los indicios develan una línea de pensamiento, valores, instituciones que permiten una cooperación limitada, con valores mercantiles como la base de la toma de decisiones.

Así, el gobierno de Guillermo Lasso no plantea la formulación de estrategias que no estén en acuerdo con la alineación al poder hemisférico, y eso podría ser la tónica de su gobierno hasta 2025. La suya es una acción conservadora en momento de crisis y se ha sostenido en sus valores partidistas sobre qué considera valioso y a proteger. Aunque la cooperación con los Estados Unidos puede ser una gestión de recursos importante, la sostenibilidad de un proyecto de seguridad solo se puede lograr a nivel comunitario, no solo partidistas/gubernamental, replanteando con otros Estados líneas de apoyo, comprensión y percepciones relativas a la realidad de lo andino, e incluso sudamericano. Un estudio parecido en los países andinos y en Sudamérica posterior a las elecciones en Brasil podrían dejar ver esas instituciones de cooperación.

## Referencias

- ACNUR (2022). Preguntas frecuentes, programa Estoy Aquí. Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://help.unhcr.org/ecuador/wp-content/uploads/sites/34/2022/09/preguntas-frecuentes-regularizacion-ecuador-2022.pdf>
- Aimé González, E. (2019). “La teoría de la sociedad internacional. De la narrativa clásica de la Escuela Inglesa al enfoque crítico.” *Relaciones Internacionales*. No. 41, pp. 13-31 .
- Allison, G. T. (2017). Destined for War?. *The National Interest*, (149), pp. 9-21.
- Asia Financiam (2022). “China Bigger Trade Partner Than US in Most of Latin America”. Extraído el 10 de octubre de 2022 de: <https://www.asiafinanciam.com/china-bigger-trade-partner-than-us-in-most-of-latin-america>
- Banco Central del Ecuador (2022). “Ecuador registró un crecimiento interanual de 38% en el primer trimestre de 2022”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1514-ecuador-registro-un-crecimiento-interanual-de-3-8-en-el-primer-trimestre-de-2022>
- BBC Mundo (2022). “Ecuador: al menos 15 muertos y 21 heridos tras un nuevo motín carcelario”. Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63128138#:~:text=Ecuador%20tiene%2036%20prisiones%20que,control%20interno%20de%20los%20centros>.
- Binstock, G.; Nathan, M., Pardo, I. y Peláez, E. (Coordinadores) (2021). Desafíos para el avance de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19. ALAP, UNFPA, Convergencia. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: [https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ilapo\\_1\\_final.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ilapo_1_final.pdf)
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial* (Vol. 195). Madrid: Catarata
- Buzan, B. (2015). The English School: A neglected approach to international security studies. *Security Dialogue*, 46(2), pp. 126-143.
- Campoalegre Septien, R. (2020). *Ancestralidad, antirracismo y actualidades # 2. La pandemia racializada: debates desde la afroepistemología II*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.
- Cevallos, S. (2020). Extractivismo, pandemias y derechos colectivos: el caso de los pueblos indígenas del Yasuní (Amazonía ecuatoriana). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11(2).

- Dalponete, B. (2021). COVID-19 e Segurança Regional. Macro-securitização global, adaptações locais e os dilemas da cooperação latino-americana. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (31), pp. 8-24.
- De Almeida, M., Marzinni, M. y De Lyra, M.. (2017). En busca de la afirmación: seguridad y BRICS en la gobernanza internacional. *Foro internacional*, 57(3), 607-639.
- Devlen, B., James, P., y Özdamar, Ö. (2005). The English School, international relations, and progress. *International Studies Review*, 7(2), pp. 171-197.
- Duggan, N., y Grabowski, M. (2021). The Influence of Covid-19 on the Power Transition between the United States and China: The Case of Southeast Asia. *Irish Studies in International Affairs*, 32(1), pp. 83-102.
- Egas, M. G. (2013). *En busca de un lugar de la sociedad mundial: la Escuela Inglesa y la Corte Penal Internacional*. FLACSO Ecuador.
- El Universo (2022). “Cómo saber si estoy en la base del Registro Social y consultar con cédula si soy beneficiario del Bono de Desarrollo Humano”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/como-saber-si-estoy-en-la-base-del-registro-social-y-consultar-con-cedula-si-soy-beneficiario-del-bono-de-desarrollo-human-do-nota/>
- El Universo (2022b). “Sectores vivienda y energía: el mejor y el peor ejecutor del presupuesto en los ocho meses del 2022”. Extraído el 20 de octubre de 2022 en: <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/vivienda-energia-mejor-y-peor-sector-ejecutor-presupuesto-ecuador-2022-nota/>
- Embajada y Consultado de Estados Unidos en Ecuador (2022). “La General Laura Richardson, Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, visita el Ecuador”. Extraído el 30 de octubre de 2022 de: <https://ec.usembassy.gov/es/la-general-laura-richardson-comandante-del-comando-sur-de-los-estados-unidos-visita-el-ecuador/#:~:text=Podcasts-,La%20General%20Laura%20Richardson%2C%20Comandante%20del%20Comando%20Sur%20de,Estados%20Unidos%2C%20visita%20el%20Ecuador&ytext=Quito%2C%209%20de%20septiembre%20de%202022>
- Ghonim, W. (2012). *Revolution 2.0: The power of the people is greater than the people in power: A memoir*. Estados Unidos: Houghton Mifflin harcourt.
- Giordano, P., y Michalczewsky, K. (2022). “El impacto comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe. BID”. Extraído el 10 de octubre

- de 2022 de: <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-comercial-de-la-guerra-en-ucrania-en-america-latina-y-el-caribe>
- Hall, I. (2001). "Still the English Patient? Closures and Inventions in the English School". *Review of International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations; Inventing International Society: A History of the English School; The Global Covenant: Human Conduct in a World of States; Europe in the World: The Persistence of Power Politics*, by B. Buzan, R. Little, T. Dunne, R. Jackson, y M. Keens-Soper]. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 77(4), pp 931-942. <http://www.jstor.org/stable/3095602>
- IIDH (s/f). Seguridad Humana en América Latina. [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e-60d9a1 yPortal=IIDHSeguridad](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e-60d9a1 yPortal=IIDHSeguridad). Extraído el 10 de octubre de 2022 de: <http://historiaactual.org/Publicaciones/index.php/haol/issue/view/11>
- Información Ecuador (2022). <https://informacionecuador.com/www-estoy-aqui-ec-registro-de-regularizacion-migratoria-2022/>
- Kavalski, E. (2007). "The fifth debate and the emergence of complex international relations theory: notes on the application of complexity theory to the study of international life". *Cambridge Review of International Affairs*, 20(3), pp. 435-454.
- Lasso G. y Borrero A. (s.f.). Extraído el 20 de octubre de 2022: [https://primicias.s3.amazonaws.com/recursos/politica/Plan\\_de\\_Trabajo\\_ALIANZA\\_21-6.pdf](https://primicias.s3.amazonaws.com/recursos/politica/Plan_de_Trabajo_ALIANZA_21-6.pdf)
- Ministerio de Gobierno (2022). "Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador". Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador/>
- Morgenthau, H. J., y Thompson, K. W. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* (Vol. 6). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Novik, M. (2022). "El IESS desvincula a 450 trabajadores de la salud por "productividad"". Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-iess-desvincula-450-trabajadores-la-salud-productividad>
- Presidencia del Ecuador (2022). "Comercio, turismo y migración: puntos claves en reuniones bilaterales de Lasso con Portugal y ACNUR". Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://www.presidencia.gob.ec/comer->

- cio-turismo-y-migracion-puntos-claves-en-reuniones-bilaterales-de-las-so-con-portugal-y-acnur/
- Primicias (2022). ““93.000 estudiantes se quedarán sin cupo para la universidad”, admite Senescyt”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de : <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/estudiantes-acceso-universidades-examen-senescyt/>
- Primicias (2022b). “Exportaciones crecen 30% en los ocho primeros meses de 2022”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/exportaciones-ecuatorianas-crecimiento-petroleo-camaron/>
- Primicias (2022b). “Femicidio de Belén Bernal obliga a Lasso a replantear sus políticas de género”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/femicidios-gobierno-politicas-genero-mujeres/>
- Primicias (2022c). “Ecuador alcanza la tasa más alta de muertes violentas de la última década”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada/>
- Primicias (2022d). “Sin plan de seguridad a largo plazo, Ecuador se mantiene cerca a EE.UU.”. Extraído el 30 de octubre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/seguridad-ecuador-estados-unidos-sin-plan/>
- Sarzosa, F. (2021). Informe de rendición de cuentas 2021. Dirección nacional de investigación de delito contra la vida, muertes violentas, desapariciones, secuestro y extorsión. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.policia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/04/Laminas-Ilustrativas-Rendicion-de-Cuentas-2021.pdf>
- SELA (2022). “Comercio entre China y Latinoamérica registra nuevo máximo en 2021, pese a pandemia”. Extraído el 10 de octubre de 2022 de: <https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20220127/si/77572/comerciochinalc#:~:text=En%202021%20las%20exportaciones%20latinoamericanas,estad%C3%ADsticas%20de%20las%20aduanas%20chinas>
- Serrano, D. (2022). “Lasso: Renegociación de deuda con China traerá beneficios”. Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lasso-avances-renegociacion-deuda-china.html>
- Telemazonas (s.f). “No hay medicamentos en varios hospitales públicos”. Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.telemazonas.com/no-hay-medicamentos-en-varios-hospitales-publicos/>

- Vásconez, L. (2022). "10 acuerdos comerciales hasta 2025". Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/10-acuerdos-comerciales-hasta-2025.html>
- Vásconez, L. (2022b). "Pablo Arosemena: 'La austeridad en el gasto público continuará en 2023'". Extraído el 20 de octubre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/austeridad-gasto-publico-continuara-2023.html>
- Vélez, R. (2022). "Ecuador y EE.UU. ampliarán la cooperación en seguridad y defensa". Extraído el 28 de octubre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ecuador-eeuu-cooperacion-seguridad-defensa.html>
- Voz de América (2022). "Lasso pide en la ONU apoyo al plan de regularización de venezolanos en Ecuador". Extraído el 28 de octubre de 2022 en <https://www.vozdeamerica.com/a/lasso--apoyo-plan-regularizacion-venezolanos-onu/6757135.html>





<https://acortar.link/txmD16>

## CAPÍTULO III

Incertidumbre externa y zozobra  
interna: los retos de la política  
exterior ecuatoriana hasta 2025

Ramiro Lapeña Sanz



## Introducción

Ecuador afronta los siguientes años de la administración del presidente Guillermo Lasso en un escenario complejo tanto doméstico como internacional. Este último se caracteriza por un sistema internacional multipolar interdependiente, dentro del cual despunta cada vez con más fuerza una bipolaridad emergente entre China y Estados Unidos. Ambos compiten en el área geoeconómica y también geopolítica con consecuencias que impactan directamente en sus economías y, dado su rol de centros de poder económico y comercial del sistema internacional, también para el resto de actores estatales y no estatales del mismo.

Esto ha derivado además en un cambio en la forma de entender el proceso de globalización, pasando de una globalización de los costos a una globalización de riesgos. A ello se añade la existencia de focos de tensión derivados de ese enfrentamiento bipolar, además de otros precedentes de conflictos congelados, con la guerra ruso-ucraniana como punto más álgido y de posibles defaults nacionales en Estados de África y Asia-Pacífico como consecuencia de la inflación internacional generada por la competición bipolar y la globalización de los riesgos.

La incertidumbre del sistema internacional se suma a la zozobra existente al interior del Ecuador. Caracterizada por la polarización del sistema político y la crisis de institucionalidad, la ausencia de una planificación clara de la política exterior sin objetivos concretos y con una visión ideologizada del sistema internacional y sus complejidades. De la misma manera, resalta la inexperiencia del gobierno en cuestiones internacionales y estratégicas. En este sentido, el presente capítulo se centrará en abordar los retos de la política exterior ecuatoriana para el año 2025, tomando en consideración para ello el análisis de los actores, agendas y temas en los niveles internacional y doméstico, y empleando herramientas teóricas y metodológicas de las Relaciones Internacionales y de la Geopolítica.

## La incertidumbre del sistema internacional a través de sus crisis

El inicio de la segunda década del siglo XXI ha traído numerosos cambios en el sistema internacional que han generado, en conjunto, un entorno caracte-

rizado por una alta incertidumbre producto de la coincidencia de diferentes situaciones de crisis que se retroalimentan, pues están interrelacionados. La primera crisis se genera por la competición geoeconómica entre Estados Unidos y China, que configura una bipolaridad emergente cada vez más rígida orden (Actis y Creus, 2018; Creus y Actis, 2019). La segunda, derivada de lo anterior, es una crisis de la globalización liberal tal y como venía configurándose desde las década anteriores, y que algunos autores llegan a afirmar que es “el fin de la edad de oro de la globalización” (Poast, 2022), y que incluso llegaría a representar una amenaza para la gobernanza global basada en el multilateralismo y el respeto a los principios de la democracia liberal ante el avance de los autoritarismos como el de Vladimir Putin en Rusia (Applebaum, 2022) o las derechas neopatriotas en Europa y Latinoamérica (Sanahuja y López Burian, 2020); aunque existen voces que son más optimistas al respecto (Fukuyama, 2022).

Esto derivaría, incluso, en un cambio de la dinámica globalizadora: de la globalización de costos se pasaría a una globalización del riesgo (Actis, 2022). La tercera afecta a la anterior y es la guerra de Ucrania luego de la invasión rusa en febrero de 2022, que ha traído problemas de seguridad alimentaria, energética y de sanciones económicas con afectación internacional. La cuarta crisis está a su vez alimentada por la crisis bélica y por decisiones de la Reserva Federal norteamericana, y es el incremento del riesgo de default y tensiones sociales subsiguientes en varios países de Asia-Pacífico, África y Latinoamérica.

## Crisis I: Bipolaridad emergente cada vez más rígida

El sistema internacional desde el año 2001 se ha caracterizado por su naturaleza multipolar, luego del que los atentados al World Trade Center marcasen el fin del periodo unipolar estadounidense (Palomares Lerma y García Cantalapiedra, 2019). Sin embargo, desde el año 2017 el sistema internacional está moviéndose hacia lo que Esteban Actis y Nicolás Creus denominan bipolaridad emergente entre China y Estados Unidos (Actis y Creus, 2018; Creus y Actis, 2019). China es hoy una potencia en claro auge económico y militar y está haciendo movimientos para incrementar su influencia política. Es ya la segunda potencia en términos de PIB global y es uno de los pocos países que no registró un decrecimiento de su economía en 2020, en plena pandemia de Covid-19. De la misma manera, es ya el primer socio comercial de más de la

mitad de los países del globo, penetrando en mercados tradicionalmente vinculados a Estados Unidos, como es el caso de buena parte de América Latina.

Además, Beijing ha alcanzado un nivel de innovación tecnológica tal que se ha convertido en un competidor directo para Estados Unidos y otros tradicionales líderes tecnológicos como Japón o Corea del Sur. Se ha llegado al punto de que China está un paso por delante en tecnologías relacionadas con la denominada cuarta revolución industrial, como el 5G. Además, en los últimos años ha puesto en marcha un agresivo programa de ampliación de su flota naval con vistas a crear una armada capaz de competir con la norteamericana (incluyendo portaaviones) y de modernización y ampliación de su arsenal nuclear. El objetivo, según el general Charles Richard, jefe del Comando Estratégico de Estados Unidos, es llegar a tener capacidad de invasión de Taiwán en 2027 y lograr un arsenal de 1.000 cabezas nucleares para 2030 (Díaz, 2022; Fernández, 2022).

Por otra parte, China presenta una agenda que busca incrementar su influencia política global a través de dos estrategias. La primera es el acercamiento a países de Asia Pacífico, Asia Central, Latinoamérica (área clave para Estados Unidos) y Caribe y África con medios económicos, cuya punta de lanza sería la Belt and Road Initiative (BRI), y la entrega de ayuda financiera no condicionada políticamente para proyectos de obra pública en estos países (Delage Carretero, 2019). Así como, en el marco de la pandemia, a través de una diplomacia sanitaria consistente en la venta o entrega en forma de cooperación internacional de insumos médicos básicos y, más tarde, vacunas dirigidos a países del sur global; sin olvidar la firma de acuerdos comerciales y de otro tipo con ella.

La segunda estrategia consiste en ocupar puestos cada vez más importantes en las organizaciones multilaterales claves de la gobernanza económica y política mundial, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la ONU, con el objetivo no de cambiarlo en su totalidad, pero sí de reorientarlo hacia sus intereses (Delage Carretero, 2019, p. 148). Es, por tanto, una potencia emergente que aspira a poner en cuestión el liderazgo del sistema internacional.

Por su parte, Estados Unidos continúa siendo un referente de potencia global, pero está enfrentando problemas y retos tanto domésticos como externos. En el plano interno encara dificultades relativas a la convivencia política, merced a la polarización entre republicanos y demócratas. Esto se ha visto agravado por el auge de una extrema derecha neopatriota (Sanahuja y López

Burian, 2020) que tuvo en el presidente Donald Trump una expresión popular. Adicionalmente, existen tensiones domésticas derivadas de la creciente desigualdad en términos de redistribución de la riqueza entre la población (que están relacionadas con las externalidades del offshoring productivo globalizador fomentado en la década de 1990 y 2000); y por la nunca resuelta cuestión racial, que explotó en el movimiento Black Lives Matter. Externamente Estados Unidos ha sufrido un desgaste significativo fruto de las guerras de Afganistán e Irak. Ambos conflictos obligaron a desviar recursos y atención de sus áreas tradicionales de influencia e interés, como Latinoamérica o Europa, lo que facilitó la penetración de China en esas áreas.

De la misma forma, económica y tecnológicamente EE.UU. ha perdido buena parte de la ventaja que tenía con respecto a China, país que se revela como una amenaza para Washington. Está próxima en términos de PIB, siendo la segunda economía mundial, y mantiene con EE.UU. una relación de interdependencia económica, comercial e incluso financiera, es uno de los mayores tenedores de deuda pública norteamericana (Brettell y Pierog, 2021). Ambos países tienen un duopolio mundial en diversos sectores de la revolución industrial 4.0: internet de las cosas, inteligencia artificial, automatización y otras (UNCTAD, 2019, 2021).

La amenaza que China supone ha sido puesta de manifiesta en numerosos documentos oficiales de Estados Unidos, como la Interim National Security Guidance (Biden, 2021), o las más recientes National Security Strategy (The White House, 2022) y National Defense Strategy (U.S. Department of Defense, 2022b). En todas ellas se plantea un escenario de “competición estratégica” en el plano económico y tecnológico con el país asiático, mientras que a Rusia sí se la cataloga de amenaza directa, especialmente en el marco de la guerra de Ucrania. La visión del gobierno con respecto a lo que China representa es compartida por el público americano: según una encuesta de The Chicago Council, China es percibida como una amenaza económica en un 68% de los encuestados, y se la percibe como un rival o adversario en más de mitad de los preguntados (Kafura, 2021).

Las tensiones entre ambos países se han trasladado al plano comercial en forma de barreras arancelarias, sanciones y prohibiciones a empresas (BBC News Mundo, 2021) o, incluso, el forzar desinversiones so pena de cierre de actividades, como fue el caso de la red social Tiktok (El Comercio, 2020). Algunas de estas medidas buscan impedir, de una u otra forma, el acceso a determinadas tecnologías de origen estadounidense que China no domina. La última

de ellas ha sido la prohibición a todo ciudadano de trabajar en empresas del sector de semiconductores china (so pena de perder la ciudadanía) o proveer determinada tecnología de chips a empresas chinas, incluidas máquinas de litografía avanzada (Brands, 2022), y se barajan sanciones similares de Washington en otros campos geoeconómicamente estratégicos como la inteligencia artificial, computación cuántica o biotecnología (Clark, 2022).

Estas tensiones han introducido inestabilidad en el mercado internacional y han llevado a muchas empresas a buscar formas de evitar las externalidades negativas derivadas, como le sucedió a TSMC, la empresa clave de semiconductores taiwanesa, la cual sufrió una pérdida de valor en bolsa luego de conocerse las sanciones de la administración Biden (Hosoda y Mookerjee, 2022). Algunas han optado por la venta de fábricas en China, como baraja la coreana SK Hynix, responsable del 15% de la producción mundial de chips de memoria DRAM, claves para ordenadores y smartphones (Pan, 2022). Así, el sistema internacional se encuentra en un proceso de transición hacia una bipolaridad emergente, que pareciera ir hacia una variante tensionada por la competición geoeconómica que mantienen China y Estados Unidos, y que está introduciendo gran incertidumbre en el sistema.

## Crisis 2: De la globalización liberal de los costos a la globalización (¿liberal?) de los riesgos

El COVID-19 y las medidas de confinamiento global hicieron que la economía mundial se paralizase en 2020 y se entrase en una recesión generalizada de la que los países están saliendo con mayores o menores esfuerzos. La subida generalizada de los combustibles y de ciertas materias primas y bienes de producción y consumo como consecuencia de los cuellos de botella logísticos ocasionados en los puertos del sureste asiático y los subsiguientes incrementos de fletes marítimos en los meses siguientes a la reapertura de los confinamientos complicó la reactivación económica, haciéndola más lenta.

Por ejemplo, el precio internacional del petróleo a finales de 2021 se situó por encima de los 70 dólares por barril (OPEP, 2021), y desde febrero de 2022 el precio internacional del crudo se ha situado por encima de los 100 dólares por barril (OPEP, 2022) como consecuencia de la guerra de Ucrania. Este marco complica la recuperación económica en aquellos países que, como Ecuador, fueron de los más golpeados por el parón en la actividad económica derivado del coronavirus.

La pandemia permitió visualizar la alta dependencia mundial de China (incluso por parte de EE.UU. y la Unión Europea) en tanto proveedor de bienes industriales, de equipo e incluso de consumo final (algo que se vio perfectamente con los insumos médicos). y las dificultades derivadas de confiar en el outsourcing y la diversificación (y extensión) geográfica de las cadenas de valor. La globalización basada en el *just in time* y la carrera por los menores costos mostró sus carencias, y el papel de China como país clave en esa estrategia de costes bajos.

Esto, y la mayor rigidez aparente de la bipolaridad emergente, ha hecho que se esté abandonando la visión neoliberal de una globalización de costos, sustituyéndose por otra caracterizada por la observancia del riesgo y la búsqueda de estrategias que permitan disminuir los impactos derivados de esos riesgos. Entre ellas están el acortamiento de las cadenas de valor mediante el traslado de procesos productivos a países más cercanos al país de origen de la empresa (nearshoring), o la repatriación de dichos procesos al propio mercado de origen (onshoring) (Clark, 2020), en especial en sectores considerados críticos y cuya dependencia de China se ha evidenciado problemática.

También se ha puesto de la mesa la diversificación geográfica de los centros productivos hacia países de la misma área regional para intentar evitar los daños colaterales de permanecer en China mientras continúe el enfrentamiento entre ese país y Estados Unidos (reshoring); e incluso la posibilidad de trasladar la producción a naciones aliadas o amigas (ally-shoring) (Austin y Dezenski, 2021). Este último concepto, surgido en Estados Unidos (Coy, 2021), entiende que las cadenas de valor generadas entre países democráticos y comprometidos con una economía y comercio internacionales basados en pilares liberales son más fiables y están menos expuestas a la dependencia con respecto de China.

### Crisis 3: La guerra de Ucrania y sus externalidades globales

El 24 de febrero de 2022 Rusia iniciaba una “operación especial” en el este de Ucrania que tenía como objetivo, en palabras de Putin: “defender al pueblo que durante ocho años ha sufrido persecución y genocidio por parte del régimen de Kiev. Para ello, apuntaremos a la desmilitarización y desnazificación de Ucrania” (Sanches, 2022). Lo que en principio era una operación limitada a proteger a la población de las regiones separatistas de Donesk y Lugansk,

en la zona del Donbass, al este de Ucrania, se está convirtiendo en una guerra abierta que al comienzo parecía buscar la rendición ucraniana o la ocupación completa del territorio para poder controlar el país y evitar la deriva hacia Occidente de las últimas dos décadas ejecutada por las autoridades de Kiev. Dicha orientación incluía poder formar parte de la Alianza Atlántica, rechazada en la cumbre de esa organización celebrada en Bucarest en 2008 por el resto de países salvo EE.UU., proponente de la idea (De Ayala, 2008), y la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2013, que incluía un área de libre comercio libre comercio (Bentzen, 2020; European Union External Action, 2022).

Casi nueve meses después el conflicto se ha convertido en una pesadilla para Rusia. Ha sufrido numerosas bajas de soldados y pérdida de material terrestre, aéreo y marítimo, incluyendo algunas tan simbólicas como cruce-ro Moskva de la flota del Mar Negro (Axe, 2022; El País, 2022), y se ha visto obligado a llamar a una movilización general parcial para poder contar con 200.000 tropas de refresco ante el avance ucraniano en el frente, que ya ha recuperado amplias zonas ocupadas por los rusos al inicio del conflicto. Esto ha sido posible gracias a la movilización de Estados Unidos y los países OTAN en proporcionar a Ucrania ayuda material, técnica y de inteligencia a Kiev. La unión de los aliados y, en especial, de los países europeos en torno a la causa ucraniana ha hecho que la guerra se alargue más allá de lo previsto inicialmente dada la desigualdad de medios entre los contendientes. La resolución del conflicto parece aún lejana cuando estas líneas están escribiéndose.

El conflicto ha traído serias externalidades para todos los países. Dado el papel relevante de Rusia como productor y comercializador de gas natural y petróleo a Europa y las sanciones impuestas a este país, la Unión Europea ha tenido que buscar aceleradamente cómo romper con la dependencia energética que desde hacía décadas mantenía con Moscú, mirando hacia el gas de esquisto de Estados Unidos al África Subsahariana, entre otros. Esto ha conllevado de igual forma a un encarecimiento sostenido de los precios de los combustibles en todo el globo, lo que ha conllevado un gran descontento social en varios países. En aquellos que son productores las subidas han contribuido a engrosar los ingresos fiscales, pero también han tenido incrementos en el precio en el surtidor para los consumidores, como ocurrió en Ecuador, donde se rozaron los cinco dólares por galón de gasolina super.

Además, el rol de Ucrania y Rusia como productores mundiales de trigo, y el de Rusia como uno de los mayores exportadores de fertilizantes del mun-

do, ha hecho encarecer los precios de los cereales y en consecuencia los de los alimentos, lo que ha tenido efectos nocivos en la seguridad alimentaria de poblaciones de los países en vías de desarrollo y subdesarrollados. El encarecimiento de la energía y los alimentos ha contribuido a la espiral inflacionaria global, poniendo contra las cuerdas a aquellas naciones que estaban en peor situación de recuperación postcovid o arrastraban grandes deudas externas, caso de Sri-Lanka (OCHA Regional Office for Asia, 2022).

Por otra parte, Rusia representaba para América Latina un mercado importante para sus agroexportaciones, toda vez que Moscú abrió la puerta al mercado de este continente tras las sanciones de la UE por la invasión de Crimea en 2014. En el caso de Ecuador, Rusia era el tercer mercado de exportación y era un gran comprador de camarón, banano y rosas (Villarreal y Estrella, 2022). Para este último producto es importante, pues era el país al que se destinaba el 15% de toda la producción y en él Ecuador es líder en las rosas (El Universo, 2022).

## Crisis 4: Inflación: la tormenta perfecta

La cuarta crisis se produce en buena medida por las externalidades de la guerra de Ucrania y los problemas en las cadenas logísticas postcovid y los subsecuentes de las sanciones a China. Las subidas de los costos de importación de combustibles, alimentos, fertilizantes y equipos tecnológicos, sumados a la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos de variar al alza el tipo de interés del dólar para combatir su propia inflación, ha hecho que muchos países enfrenten problemas de liquidez severos. En algunos casos se llegó al default, como ocurrió con Sri-Lanka en mayo de 2022, que se llevó por delante al primer ministro, y Líbano en marzo de ese año. No son los únicos: de acuerdo con un estudio de Bloomberg Economics (Maki, 2022), El Salvador, Argentina, Ghana, Egipto, Túnez y Pakistán corrían riesgo de ser los siguientes en registrar suspensión de pagos, y junto a Sri Lanka sumaban un cuarto de billón de dólares de deuda externa.

Pese a su deuda externa superior al 50% del PIB, Ecuador cuenta a su favor con la dolarización, que ha permitido tener una de las tasas más bajas de inflación de la región.

Lo negativo está en el índice de riesgo país, que se ha disparado hasta tocar a mediados de octubre de 2022 los 1.945 puntos. Desde junio de 2022 el riesgo

país de Ecuador subió 1.042 puntos. La incertidumbre ante las mesas de diálogo nacional entre la CONAIE y el Gobierno, la inestabilidad y polarización política entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional, la reducción del precio del petróleo y la negativa previsión económica mundial están entre las causas de este incremento del riesgo país, según la Asociación de Bancos Privados del Ecuador.

## Zozobra interna en Ecuador

La llegada al poder del presidente Guillermo Lasso (CREO) en mayo de 2021 se da en medio de un escenario doméstico complejo. El país se encontraba en una crisis económica grave, derivada de la política económica de gobiernos anteriores donde la deuda pública se encontraba en el 61,50% con respecto al PIB (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2021), superando el límite legal del 40% del PIB (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) y también por el parón que supusieron las medidas de contención del COVID-19 durante 2020.

El país había sido en 2020 el que registró el peor desempeño económico en América Latina, con la excepción de Venezuela. Además, desde el mandato de Rafael Correa (2007-2017) Ecuador se encontraba en una situación de bicéfalo-dependencia con respecto a Estados Unidos y China (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk, 2018; Lapeña Sanz y Czubala Roman, 2018), que se había prolongado y profundizado durante el ejecutivo de Lenin Moreno (2017-2021): dicha profundización se da con varios hechos.

Con China destaca la incorporación a la iniciativa BRI (El Comercio, 2018a) o la firma de nuevos préstamos y líneas de crédito con el país asiático (El Comercio, 2018b; España, 2018). Con Estados Unidos se debe reseñar, entre otros, la reentrada en Ecuador de la USAID o la firma del Acuerdo de Fase Uno sobre normas comerciales y transparencia (diciembre 2020) y la adhesión a la Iniciativa América Crece en los últimos meses de mandato. La vinculación a América Crece va unida a otras dos cuestiones de cariz geopolítico y geoeconómico.

La primera es la firma en 2021 de un acuerdo marco con la Corporación Financiera Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, dio acceso a Ecuador a 3.500 millones de dólares que irían destinados a la reactivación del sector petrolero, de telecomunicaciones y electricidad, y para reemplazar parte de su deuda externa principalmente con China (Infobae, 2021). La segunda,

que fue condición para firmar el anterior acuerdo, se trató de la unión en 2020 a la iniciativa “Red Limpia”, que bajo impulso norteamericano busca expulsar del mercado latinoamericano del 5G a las empresas chinas, principalmente a Huawei (Torres, 2021).

Bajo este escenario el programa de gobierno de Lasso (CREO, 2020) se centraba en tres ejes (social, económico e institucional) con un marcado enfoque economicista-liberal, al identificarse la causa de los problemas del país en una de falta de libertad económica tanto interna como externa. En el Foro de Davos de junio de 2021 el presidente ecuatoriano ya había señalado que uno de sus objetivos sería “promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable, para lograr un crecimiento sostenible con equidad, y generar empleo, como la mejor forma de crear oportunidades para todos” (Lasso, 2021a).

## Los cuatro ejes de la política exterior ecuatoriana

La política exterior del actual ejecutivo ecuatoriano no es ajena al espíritu general del programa de trabajo del presidente Lasso. Bajo el axioma “Más Ecuador en el mundo y más mundo en el Ecuador” tanto el primer mandatario como su equipo, el primer canciller Mauricio Montalvo (Loaiza, 2021), el primer vicescanciller César Montaña (Centro Ecuatoriano de Estudios Internacionales, 2021), el segundo y actual canciller Juan Carlos Holguín (Holguín, Juan Carlos, 2022), e incluso la embajadora de Ecuador en Estados Unidos, Ivonne Baki (Flacso Ecuador-Estudios Internacionales, 2021), han reiterado las prioridades de la acción exterior del estado, que se resumen en cuatro ejes fundamentales.

El primero es lograr la inserción comercial a través de la búsqueda de acuerdos comerciales con los principales socios comerciales o potencias económicas mundiales (entre ellos Canadá, Rusia y la Unión Económica Euroasiática, Corea del Sur, Turquía, India y otros). Al final del mandato se espera haber firmado al menos diez acuerdos, para lo que el presidente dio orden de establecer tres equipos negociadores para abarcar varias negociaciones simultáneas, tal y como señaló en anterior vicescanciller Montaña en un encuentro académico (Centro Ecuatoriano de Estudios Internacionales, 2021). Esto último es señal de la prioridad que Lasso tiene en este objetivo.

La segunda es la entrada a la Alianza del Pacífico, que se contempla como un mecanismo de integración que permitirá cumplir con los objetivos de inser-

ción internacional del Ecuador. Para lograr esto en paralelo se necesita alcanzar un acuerdo comercial con México, y en estos momentos se está trabajando en ello, si bien está encontrando escollos en puntos fundamentales para Ecuador como el camarón, el atún o el banano. La importancia de estos dos acuerdos se denota no solo en múltiples declaraciones de Presidencia, Cancillería y del propio ministro de Comercio Exterior, sino también en la designación de un diplomático de carrera de larga experiencia y gran prestigio, Francisco Carrión, para ocuparse de la embajada de México (García, 2021) y en la visita que realizó Lasso a ese país para reunirse con Manuel López Obrador en agosto de 2021, para así destrabar las negociaciones (El Comercio, 2021b).

El tercer objetivo tiene que ver con firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, objetivo que tímidamente tuvo Lenin Moreno y que es prioritario para el nuevo mandatario. Las relaciones con ese país son muy cercanas, como demuestran las múltiples visitas recíprocas que han efectuado diversas autoridades norteamericanas a Ecuador desde 2018 y del país andino hacia Estados Unidos. Destacan las del Secretario de Estado Anthony Blinken o los jefes del Comando Sur del Ejército norteamericano Almirante Craig S. Falle y Laura Richards; la directora regional de la DEA Valeria Nickerson o diversas delegaciones de congresistas y senadores (Córdova Alarcón, 2022).

La firma de un TLC y la renovación de SGP pendiente son la prioridad en la relación bilateral por parte de Carondelet, junto con la atracción de inversión procedente de ese país para los sectores estratégicos<sup>6</sup>, la profundización de la cooperación en materia de seguridad y defensa (en especial por el narcotráfico)<sup>7</sup> y la mejora de la cuestión de la migración ecuatoriana hacia EE.UU., como señalaba Ivonne Baki en un conversatorio académico en 2021 (Flasco Ecuador-Estudios Internacionales, 2021). Lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos afronta un obstáculo no menor: en abril de 2021 caducó la vigencia del Trade Promotion Authority, que durante cinco años autorizó al presidente de los Estados Unidos a pasar por el Congreso nuevos acuerdos de libre comercio con otras naciones. El Congreso norteamericano no tiene intención de darle vida, y por lo publicado tampoco parece que el presidente Biden quiera solicitar su reactivación en el corto plazo (Palmer, 2021).

El cuarto objetivo está relacionado también con la consecución de un tratado de libre comercio, en este caso con China. Se esperaba que, en marzo 2022, coincidiendo con la visita que realizase Guillermo Lasso a ese país con motivo de los Juegos Olímpicos de Invierno, se pudiera firmar dicho acuerdo (Alvarado, 2021), que fue planteado en una conversación telefónica por Xi Jinping

<sup>6</sup> A este objetivo apuntaló la firma del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (Convenio del CIADI) por parte de Ecuador el pasado 21 de junio (CIADI, 2021).

<sup>7</sup> En este sentido, Ecuador fue incluido este 15 de octubre por Estados Unidos en una lista de 22 países identificados como principales productores o estados de tránsito de droga.

con el propio Lasso en agosto de 2021 (El Comercio, 2021a). Este acuerdo, aún por materializarse, es importante dado que el país asiático es el segundo socio comercial y uno de los principales acreedores del país junto al FMI y otros multilaterales regionales.

Además, China fue clave en el éxito del plan de vacunación del gobierno de Lasso, al aportar seis de las nueve millones de dosis de vacunas contra el COVID-19 inoculadas en los primeros 100 días de gobierno. Existe cercanía a China por parte del Ejecutivo de Lasso, observable en hechos como la asistencia de autoridades de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa a un acto virtual conmemorativo por el 94º aniversario de la fundación del Ejército Popular de Liberación de China (Montaño, 2021) o el hecho de que Guillermo Lasso fuera el primer mandatario de Estado en entregar una carta de felicitación a China por el centenario del Partido Comunista Chino (Zárate, 2021).

La consecución de un acuerdo comercial con China ahondaría por tanto en la relación estratégica bilateral, y aseguraría un mercado dinámico para los productos ecuatorianos. Los riesgos de este acuerdo estarían en el ahondamiento de la matriz primario-exportadora, algo que ya ha ocurrido con otros casos de naciones que mantienen acuerdos de este tipo con China, como Perú (Serrano, Diana, 2021). Así como en la profundización del nexo de dependencia con ese país, lo que significa continuar siendo vulnerables ante decisiones de Beijing, como ocurrió con el caso del veto de las exportaciones de tres firmas ecuatorianas de camarón en 2020 (España, 2020).

Los cuatro objetivos fundamentales parecieran pretender alcanzarse poniendo en marcha una política exterior de tipo “no alineamiento activo” (Fortín et al., 2020): no tomar partido por ninguna de las potencias que compiten bipolarmente y tratar de obtener beneficios de la relación con ambos sin pronunciarse sobre temas sensibles para cualquiera de los dos contendientes. Este enfoque, eminentemente pragmático y que permite controlar riesgos y externalidades derivadas del posicionamiento con una u otra potencia (y que podría recordar en parte al realismo periférico de Carlos Escudé), coincide además con la reivindicación del Ejecutivo de Lasso de ejercer una política exterior libre de ideologías que impedía en el pasado poder tener unas relaciones internacionales abiertas a todos los Estados, y que más bien contribuía a dividir el mundo en bloques ideológicos, como señaló Lasso ante la Asamblea de la ONU en 2021 (Lasso, 2021b).

## Problemas y dificultades para la política exterior

Si bien pareciera que la política exterior del gobierno está clara, como apunta Luis Córdova (Flacso Ecuador-Estudios Internacionales, 2021), se carece de una arquitectura conceptual clara. No existe un documento macro de planificación de política exterior que incluya visión, principios y objetivos como sí lo hubo en la administración morenista con la Agenda de Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Se socializó con los Jefes de Misión una Hoja de Ruta por parte de la Cancillería (Cancillería Ecuador, 2021), pero hasta la fecha no existe un documento publicado<sup>8</sup>. La carencia de un documento guía de política exterior que contemple objetivos, asigne medios y fije una visión de oportunidades pero también amenazas en el sistema internacional para la inserción de Ecuador en él, hace de la acción exterior un instrumento menos eficaz de lo que debería y, sobre todo, condena a la reactividad permanente a la política exterior ecuatoriana.

Esto último es, cuanto menos, preocupante dados los grandes retos que el país va a enfrentar hasta 2025. El más importante es la membresía no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) para el periodo 2023-24, que coincide con el periodo de mayor inestabilidad internacional merced a la bipolaridad emergente entre las dos principales potencias del sistema, la guerra de Ucrania (de fin poco claro a corto plazo) y el incremento de tensiones en la zona de Asia-Pacífico, con especial atención a la cuestión taiwanesa y a la proliferación nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte. El asiento en el CSNU llega, además, en un momento en que la capacidad de Ecuador para gestionar sus relaciones bilaterales con China y Estados Unidos desde el prisma del no alineamiento activo cada vez se va estrechando más.

Esto es así por el cada vez más marcado alineamiento con Washington. La Ley de Asociación Estados Unidos-Ecuador, también llamada Ley DAV 22083, está siendo impulsada en el Congreso de Estados Unidos con el objetivo de enmarcar la asociación bilateral en materia de fortalecimiento de instituciones democráticas y estado de Derecho, crecimiento económico sustentable e inclusivo y conservación. Pese a la declaración frontal del texto, en su cuerpo se refiere la penetración de China en América Latina y especialmente en Ecuador como preocupantes, y enuncia algunas medidas que en la práctica irían encaminadas a frenar la presencia china en ámbitos de interés securitario de Estados Unidos. Esto en la práctica supondría una limitación al ejercicio de soberanía de Ecuador en decisiones trascendentales para la economía como,

<sup>8</sup> El autor del presente capítulo ha tratado de obtener, aunque fuese una versión preliminar, de la hoja de ruta ante fuentes de Cancillería. Se le manifestó que, más que un documento, se trata de directrices verbales generales que el mandatario habría enunciado en dicha reunión.

por ejemplo, qué tecnología de 5G se implementa en el país; pero también en el tipo de relación que se desea mantener con Beijing.

La Ley DAV no es el único ejemplo de alineación. El 15 de junio de 2022 el Secretario de Defensa norteamericano Lloyd J. Austin III anunciaba la incorporación de Ecuador al grupo de 44 naciones que integran el Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania en OTAN (U.S. Department of Defense, 2022a). Pese a que la postura de Ecuador oficialmente es de condena a la invasión rusa, este movimiento no había sido anunciado previamente por Cancillería ni tampoco ha comentado a posteriori por el propio gobierno ecuatoriano, y existe un mutismo absoluto al interior del servicio diplomático. La gravedad de este hecho reside en que Rusia era el tercer mercado de destino de exportaciones ecuatorianas (ahora cerrado por las sanciones) y, además, el país euroasiático entraba dentro de la lista de mercados con los que firmar un acuerdo comercial hasta 2025. Los riesgos de esta decisión son, por tanto, mayores a los potenciales beneficios obtenibles.

Por otra parte, se aprecia cierta incompreensión de las dinámicas globales que afectan a la gobernanza política y económica actual, así como de las implicaciones de seguridad que suponen las relaciones económicas con Estados Unidos y con China. La visión de un sistema internacional que aún funciona bajo los parámetros de la globalización liberal guiada por costos, explicitada en discursos oficiales por el propio Lasso (Lasso, 2021a, 2021b), está alejada de la realidad de la globalización del riesgo, expuesta en la primera parte de este trabajo. Así mismo, cuando se interroga a responsables de la toma de decisiones (canciller Juan Carlos Holguín) o implementadores de las decisiones (como la embajadora Ivonne Baki) sobre cómo la han remarcado en diferentes espacios académicos que la Ley de Asociación EE.UU.-Ecuador, la respuesta siempre es la misma: que esta no limita de ninguna manera la perspectiva de la política exterior del Ecuador en su relación con China (I. Baki y Flacso Ecuador-Estudios Internacionales, comunicación personal, 4 de octubre de 2022; Diálogos sobre Política Exterior del Ecuador, 2022).

A este respecto conviene traer las palabras de Carlos Escudé sobre el caso boliviano: “ninguna política boliviana que se oponga simultáneamente a los intereses de Estados Unidos y Brasil tiene posibilidad de éxito. Independientemente de las doctrinas jurídicas, en la práctica este es el límite de la soberanía de Bolivia” (Escudé, 2009)(2009, p. 15). Llevada la idea al caso ecuatoriano, cabría afirmar que toda política que vaya contra los intereses de EE.UU. y China al mismo tiempo representaría el límite de la soberanía ecuatoriana.

Siendo conscientes de ello, sería recomendable incluir en la agenda de política exterior vías para tratar de atacar los factores que están en el origen de la dependencia bicéfala y ganar así mayores márgenes de autonomía en la acción exterior.

Pero esto no parece estar en la intención del actual gobierno, que ha criticado en algunas ocasiones el “aventurerismo ideológico” de la acción exterior de la etapa de Rafael Correa, buscando jugar un papel más importante en la esfera internacional. Esto habría llevado a cometer una serie de errores como la pérdida de oportunidades de firmar un TLC con EE.UU., en palabras del canciller Holguín (Diálogos sobre Política Exterior del Ecuador, 2022). Las causas de esta visión aparentemente ingenua y de escaso alcance del sistema internacional y las dinámicas de las relaciones internacionales de Ecuador pueden obedecer a varios elementos.

Una es la inexperiencia en cuestiones de diplomacia y política exterior de buena parte del Gobierno. Una crítica importante ha ido dirigida al actual Canciller, cuyo bagaje en cuestiones de Cancillería es muy escaso. No hay que desdeñar tampoco una cuestión adicional: el perfil marcadamente neoliberal de buena parte del gabinete presidencial, nutrido de cuadros de la Fundación Ecuador Libre. Esto configuraría una visión exterior supeditada a las posiciones pro-libre mercado y centrado exclusivamente en el apartado económico-financiero. Visión que además mantiene muy poca atención a lo político-estratégico, derivada también de la escasa experiencia internacional de buena parte de ellos.

Otra residiría en las visiones y percepciones del propio presidente Lasso, quien está teniendo un papel muy activo en la dirección de la acción exterior, tanto en su diseño (como corresponde por mandato constitucional) como en la implementación. Dada su cercanía con círculos de las élites económicas norteamericanas y europeas por su liderazgo en el Banco de Guayaquil, y luego de contemplar sus propuestas de leyes económicas internas y el marcado cariz económico de su visión exterior (y el gabinete que ha compuesto, ya comentado), estaríamos en condiciones de afirmar que el comportamiento de Ecuador en política exterior respondería, según casos, a modelos pro-centro (*procore*) identificados por Jeanne Hey (1995) como la conformidad (*compliance*), el consenso (*consensus*) entre las élites del centro y las de la periferia, y donde tiene una importancia decisiva las preferencias del líder (*leader preferences*). Esto se ejemplificaría en lo que Luis Córdova califica de “intervención por invitación” a la petición de Ecuador a Estados Unidos de implementar un “Plan Ecuador”

para combatir el narcotráfico y otros problemas de seguridad interna (Córdova Alarcón, 2022); o la pertenencia al Grupo de Contacto de Defensa para Ucrania.

Los problemas de la política exterior no residen únicamente en el Ejecutivo. El poder legislativo tiene una función importante en la política exterior ecuatoriana, pues es el llamado constitucionalmente a ejercer control posterior a la acción exterior del Ejecutivo, a través de herramientas como la ratificación de tratados y acuerdos internacionales o la aprobación de declaratorias que fijan posiciones internacionales ante cuestiones de relevancia. La actual Asamblea Nacional presenta múltiples problemas de institucionalidad, que llevan a dificultades para llegar a consensos entre sus miembros en cuestiones vitales para el país.

La política de trincheras que se da en la Asamblea contra el Gobierno por buena parte de las bancadas está afectando a la capacidad del Guillermo Lasso de sacar adelante su plan de gobierno, pero también de poner soluciones a los problemas reales de los ciudadanos. Con el actual escenario de confrontación y en minoría, el partido oficialista ha visto reveses en propuestas de leyes que tenían conexiones con lo internacional, como la Ley de Inversiones (Primicias, 2022). Bajo estas premisas podría darse el caso de rechazar acuerdos alcanzados con otros países si los textos contienen aspectos negativos para los productores nacionales.

Este escenario podría darse con el acuerdo final con México; como ha sucedido con la declaración de rechazo a la Ley Dav 22083 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022; Observatorio Legislativo, 2022) o la no aprobación, por abstenciones, a aprobar una condena a la invasión rusa sobre Ucrania presentada por el oficialismo (Asamblea Nacional [@AsambleaEcuador], 2022). La primera muestra un desacuerdo claro de los asambleístas con la línea de progresivo alineamiento con Estados Unidos, mientras que la segunda pone de manifiesto la escasa atención de los legisladores sobre los temas internacionales. También se debe considerar que la constante confrontación desde el Ejecutivo hacia partidos políticos y sus líderes (UNES, PSC, ID; Correa, Nebot, Xavier Hervás) y organizaciones y líderes de la sociedad civil, en especial hacia la CONAIE y Leónidas Iza (Barrera, 2021), influye en la posición de las bancadas sobre las propuestas que lleguen a la cámara legislativa desde Carondelet.

Todo esto implica la enorme dificultad para alcanzar consensos entre partidos políticos que pudiera dar lugar a una política exterior de Estado, capaz de situarse por encima de cambios de liderazgos políticos y de gobiernos para lograr una mejor inserción y alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos,

como sucedió en Chile tras la dictadura pinochetista (Carmody, 2014). No existe ese consenso, y las causas parecen múltiples causas: debilidad de los partidos políticos, desinterés y/o desconocimiento por lo internacional y enfoque exclusivo en lo doméstico; y la excesiva polarización ideológica de las visiones internacionales de los distintos partidos (orbitando entre discursos sobre comunismo o democracia de mercado), que hacen difícil la concertación para una política de Estado.

## Conclusiones

Ecuador presenta una dependencia económica respecto de China y Estados Unidos, las dos potencias que dominan el emergente sistema bipolar internacional, que se generó durante la presidencia de Rafael Correa y que se ha consolidado en los mandatos posteriores de Lenin Moreno y en el actual de Guillermo Lasso, sin que se haya producido una crítica sobre esa relación dependiente ni los riesgos que ella implica en términos de soberanía nacional o de desarrollo del país. El actual gobierno cuenta con una política exterior no definida aún por una estrategia definida en un documento marco, aunque se infieren cuatro ejes fundamentales de política exterior de las declaraciones del propio Lasso y sus cancilleres. Esos ejes están condicionados por una visión marcadamente liberal en el plano económico que parece más propio de épocas anteriores (como los años 90, donde la globalización de los costos estaba en auge) y que ignoraría las dinámicas globales y bipolares que se están configurando.

En esa política exterior juega un papel muy activo el propio presidente Lasso, quien ha optado por una acción exterior desideologizada y guiada por un pragmatismo que busca una inserción internacional del país en clave económica, pragmática, de forma que sirva para solucionar los problemas de la economía ecuatoriana. En este sentido la elección de una estrategia de no alineamiento activo con respecto a China y Estados Unidos entra en discusión con los compromisos que los anteriores gobiernos ecuatorianos adquirieron con ellos, y también con la tendencia observable del presente Gobierno hacia el alineamiento con Estados Unidos. Esto hace que el margen para la ejecución de una verdadera política exterior no alineada activamente sea cada vez más pequeño. Esto pondrá tarde o temprano en encrucijadas al país, que el Gobierno de Lasso tendrá que resolver partiendo de la valoración de riesgos y ganancias y de las limitaciones de la condición de dependencia bicéfala del país.

Sería deseable que se pudiese plantear una estrategia que permita ganar mayor autonomía política, lo que pasaría por acercarse a más países en el plano político y no solo en el económico, y apostar por la construcción de una integración latinoamericana que permita navegar en el escenario bipolar emergente cada vez más rígido y confrontativo. No obstante, el excesivo énfasis en la bilateralidad de la acción exterior ecuatoriana por encima de lo multilateral (con la excepción de la Alianza del Pacífico) hacen dudar de que ese sea el interés del actual gobierno ecuatoriano. Además, las dificultades para llegar a consensos multipartidistas en Ecuador sobre política interna y exterior ponen más complicaciones en el camino hacia una política exterior más asertiva y menos reactiva que la actual, y que será necesaria ante el reto de ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a partir de 2023.

## Referencias

- Actis, E. (2022). La era de la globalización de riesgos. *Revista Cebri-Centro Brasileiro de Relações*, 1(2), pp. 91-111.
- Actis, E., y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291. <https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>
- Alvarado, P. (2021). Acuerdo comercial entre Ecuador y China se espera firmar hasta marzo del 2022. Extraído el 2 de septiembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/acuerdo-comercial-ecuador-china-firmar-marzo-2022.html>
- Applebaum, A. (2022). “There Is No Liberal World Order”. Extraído el 28 de noviembre de: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2022/05/autocracy-could-destroy-democracy-russia-ukraine/629363/>
- Asamblea Nacional [@AsambleaEcuador]. (2022, marzo 29). Por la moción presentada por el asambleísta @juanflores18, para condenar la operación militar de #Rusia en #Ucrania, existen: 65 votos afirmativos y 68 abstenciones. No se aprueba. <https://t.co/0KJPGPgGp7> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/AsambleaEcuador/status/1508827452394594313>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). “El Pleno del Legislativo rechazó el proyecto de Ley de Asociación Estratégica con Estados Unidos. Asamblea Nacional del Ecuador”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/81475-el-pleno-del-legislativo-rechazo-el-proyecto-de-ley-de>
- Austin, J. C., y Dezenski, E. (2021). “Rebuilding America’s economy and foreign policy with ‘ally-shoring’”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/06/08/rebuilding-americas-economy-and-foreign-policy-with-ally-shoring/>
- Axe, D. (2022). “Ejército ruso pierde un batallón diario ante contraataques ucranianos. Forbes México”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.forbes.com.mx/ejercito-ruso-pierde-un-batallon-diario-ante-contraataques-ucranianos>
- Baki, I., y Flacso Ecuador-Estudios Internacionales. (2022, octubre 4). Actualizaciones sobre el estado de la política exterior bilateral Ecuador – EE. UU [Comunicación personal].

- Barrera, A. (2021). Ecuador: Los laberintos ynbsp;de Guillermo Lasso. Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad*, 296, pp. 4-14.
- BBC News Mundo. (2021). “La nueva orden de Biden contra empresas chinas que endurece la posición de EE.UU. con China”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57364306>
- Biden, J. R. (2021). “Interim National Security Guidance. The White House”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Brands, H. (2022). “Biden’s Chip Limits on China Mark a War of High-Tech Attrition”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-10-09/biden-s-chip-limits-on-china-mark-a-war-of-high-tech-attrition>
- Brettell, K., y Pierog, K. (2021, abril 2). China no usaría bonos de EE.UU. como arma en medio de aumento de tensiones. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/eeuu-bonos-china-idESKBN2BP0C5>
- Cancillería Ecuador (Director). (2021, septiembre 17). Presentación de la hoja de ruta de la política exterior del Ecuador. <https://www.youtube.com/watch?v=DjNfN2jO3tM>
- Carmody, P. M. (2014). *Política exterior al fin del mundo: Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático (1983-2010)* (Primera edición). CARI, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Centro Ecuatoriano de Estudios Internacionales (Director). (2021, septiembre 21). Ecuador y la Alianza del Pacífico. En Ecuador y la Alianza del Pacífico. Facebook del Centro Ecuatoriano de Estudios Internacionales de UIDE.
- CIADI. (2021). “Ecuador firma el Convenio del CIADI | CIADI”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/ecuador-firma-el-convenio-del-ciadi>
- Clark, D. (2022). “Bills target medical supply chain, manufacturing issues”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://homelandprepnews.com/stories/49618-bills-target-medical-supply-chain-manufacturing-issues/>
- Clark, D. (2022). “Chip Makers, Once in High Demand, Confront Sudden Challenges”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.nytimes.com/2022/10/27/technology/chip-makers-challenges.html>
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, (2010). <http://www.>

- finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\_PLANIFICACION\_FINAZAS.pdf
- Córdova Alarcón, L. (2022). Plan Ecuador e intervención por invitación (Comentario N.º 8; SEMÁFORO EN ROJO). Orden, Conflicto y Violencia-Programa de Investigación de la UCE. [https://ordenconflictoyviolencia.files.wordpress.com/2022/10/sr\\_08.pdf](https://ordenconflictoyviolencia.files.wordpress.com/2022/10/sr_08.pdf)
- Coy, P. (2021). “‘Onshoring’ Is So Last Year. The New Lingo Is ‘Friend-Shoring’”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-24/-onshoring-is-so-last-year-the-new-lingo-is-friend-shoring>
- CREO. (2020). “Plan de Trabajo 2021-2025”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: [https://www.google.com/url?sa=t yrct=j yq= yesrc=s ysource=web ycd= ycad=rja yuact=8 yved=2ahUKEwjZ6I7youTzAhV-TDABHW3HAM0QFnoECAIQAQyurl=http%3A%2F%2Fne.gob.ec%2Fimages%2Fd%2F2016%2FElecciones\\_2017%2FPlan\\_de\\_Trabajo%2FALIANZA%2520CREO%2520-%2520SUMA-1.pdf yusg=AOvVaw3bOm0AUkqCeY9RFyVPAaAw](https://www.google.com/url?sa=t yrct=j yq= yesrc=s ysource=web ycd= ycad=rja yuact=8 yved=2ahUKEwjZ6I7youTzAhV-TDABHW3HAM0QFnoECAIQAQyurl=http%3A%2F%2Fne.gob.ec%2Fimages%2Fd%2F2016%2FElecciones_2017%2FPlan_de_Trabajo%2FALIANZA%2520CREO%2520-%2520SUMA-1.pdf yusg=AOvVaw3bOm0AUkqCeY9RFyVPAaAw)
- Delage Carretero, F. (2019). China y la gobernanza económica global. *Araucaria*, 42, pp. 135-155. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2019.i42.07>
- Diálogos sobre Política Exterior del Ecuador. (2022, mayo 19). [Conferencia]. UIDE. <https://www.facebook.com/UIDEonline/videos/531405628466651>
- Díaz, J. (2022). “EE.UU. alerta de que China está aumentando su arsenal nuclear radicalmente”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: [https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-04-06/pentagono-china-arsenal-nuclear-chino\\_3404411/](https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-04-06/pentagono-china-arsenal-nuclear-chino_3404411/)
- El Comercio. (2018a). “Ecuador será un alto más en las Nuevas Rutas de la Seda de China en el mundo”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/ecuador-china-seda-comercio-inversion.html>
- El Comercio. (2018b). “Lenín Moreno logra crédito de USD 900 millones en China”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/video/actualidad/lenin-moreno-credito-inversion-china.html>
- El Comercio. (2020). “China acusa a EE.UU. de «intimidación» por la venta forzada de TikTok”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/china-eeuu-intimidacion-venta-tiktok.html>

- El Comercio. (2021a). “Xi Jinping habló con Guillermo Lasso y planteó la firma de un Tratado de Libre Comercio entre China y Ecuador”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/jinping-llamada-lasso-tratado-comercio.html>
- El Comercio, M. (2021b). “El canciller Mauricio Montalvo destacó la visita oficial de Guillermo Lasso a México”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/canciller-visita-oficial-lasso-mexico.html>
- El País. (2022). “Rusia sufre otro revés militar con el hundimiento del buque insignia de su flota en el mar Negro”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://elpais.com/internacional/2022-04-14/rusia-sufre-otro-reves-militar-con-la-explosion-del-buque-insignia-de-su-flota-en-el-mar-negro.html>
- El Universo. (2022). “Mercados de Rusia y Ucrania ya adeudan más de \$ 33 millones a floricultores ecuatorianos por el conflicto bélico”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/mercados-de-rusia-y-ucrania-ya-adeudan-mas-de-33-millones-a-floricultores-ecuatorianos-por-el-conflicto-belico-nota/>
- Escudé, C. (2009). Realismo periférico: Una filosofía de política exterior para estados débiles (No 406; Documentos de Trabajo). Universidad del CEMA. <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/406.pdf>
- España, S. (2018): #Ecuador recurre a China para obtener créditos de 1.000 millones con los que poder cerrar el año”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-FoP8c\\_vzJcUJ:https://elpais.com/internacional/2018/12/12/america/1544639756\\_825860.html+ycd=1 yhl=es-419 yct=clnk ygl=ec](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-FoP8c_vzJcUJ:https://elpais.com/internacional/2018/12/12/america/1544639756_825860.html+ycd=1 yhl=es-419 yct=clnk ygl=ec)
- España, S. (2020). “China restringe las compras de camarón ecuatoriano tras encontrar coronavirus en el embalaje”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://elpais.com/economia/2020-07-17/china-restringe-las-compras-de-camaron-ecuatoriano-tras-encontrar-coronavirus-en-el-embalaje.html>
- Fernández, A. (2022). “El jefe del Comando Estratégico de EE.UU. anuncia cuándo China reunificará Taiwán”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.larazon.es/internacional/20220505/3ywavdq6fh7b-geoj3a3kmal3q.html>
- Flacso Ecuador-Estudios Internacionales (Director). (2021, septiembre 30). Conversatorio «La política exterior en tiempos de pandemia: EE.UU-La-

- tinoamérica con especial énfasis en Ecuador». En Conversatorio «La política exterior en tiempos de pandemia: EE.UU.-Latinoamérica con especial énfasis en Ecuador». Facebook del Flacso Ecuador-Estudios Internacionales.
- Fortín, C., Heine, J., y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: No alineamiento y la segunda Guerra Fría. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), pp. 107-115.
- Fukuyama, F. (2022). “The Long Arc of Historical Progress – WSJ”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.wsj.com/articles/the-long-arc-of-historical-progress-11651244262>
- García, A. (2021). “Lasso designó a Francisco Carrión como embajador de Ecuador en México”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lasso-designo-francisco-carrion-embajador-ecuador-mexico.html>
- Holguín, Juan Carlos. (2022). “Juan Carlos Holguín: «El pragmatismo de la política internacional tiene líneas rojas»” Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.labarraespaciadora.com/entrevistas/juan-carlos-holguin/>
- Hosoda, N., y Mookerjee, I. (2022). “Chipmaker Rout Engulfs TSMC, Samsung With \$240 Billion Wiped Out”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-11/chip-stocks-fall-across-asia-as-japan-korea-return-from-holiday>
- Kafura, C. (2021). “Americans and US-China Trade Relations [Blog Post]”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.thechicagocouncil.org/commentary-and-analysis/blogs/americans-and-us-china-trade-relations>
- Lapeña Sanz, R., y Czubala Ostapiuk, M. R. (2018). La política exterior dependiente: El caso de Ecuador. *OASIS*, 28, pp. 171-191. <https://doi.org/10.18601/16577558.n28.10>
- Lapeña Sanz, R., y Czubala Roman, M. (2018). La dependencia económica y la política exterior en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa (2007-2016). En R. Salgado Espinoza y D. Gudiño Pérez (Eds.), *Desde el sur: Visiones y aportes a los estudios internacionales desde Latinoamérica* (pp. 280-297). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.
- Lasso, G. (2021a). Intervención en el Foro de Davos [Discurso]. Foro de Davos, Quito (modalidad virtual). Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/2021.06.10-FORO-DAVOS.pdf>

- Lasso, G. (2021b). Discurso en la 76 Asamblea General de las Naciones Unidas [Discurso]. 76 Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/2021.06.10-FORO-DAVOS.pdf>
- Loaiza, Y. (2021). “Mauricio Montalvo, canciller de Ecuador: “Queremos relaciones abiertas con todo el mundo, no cerradas por sesgos ideológicos””. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/08/08/mauricio-montalvo-canciller-de-ecuador-queremos-relaciones-abiertas-con-todo-el-mundo-no-cerradas-por-sesgos-ideologicos/>
- Maki, S. (2022). “Historic Cascade of Defaults Is Coming for Emerging Markets”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-07/why-developing-countries-are-facing-a-debt-default-crisis>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador. (2021). Boletín Deuda Pública Interna y Externa (Boletín de Deuda Pública). Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=11087>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Agenda de Política Exterior 2017-2021. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Montaño, C. (2021). Aniversario de la Fundación del Ejército Popular de Liberación de China. Twitter. <https://twitter.com/CesarMontanoEc/status/1420432358604427264?s=20>
- Observatorio Legislativo. (2022). “Aprobación del Proyecto de Resolución de rechazo a la Ley de Asociación Estratégica EE.UU. – Ecuador Ley DAV 222083, aprobada unilateralmente en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos de América”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://observatoriolegislativo.ec/votacion/zapata-rumipamba-pedro-anibal-289/>
- OCHA Regional Office for Asia. (2022). Sri Lanka Multi-Dimensional Crisis Situation Report No. 6 (Situation Report N.o 6). UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <https://reliefweb.int/report/sri-lanka/sri-lanka-multi-dimensional-crisis-situation-report-no-6-30-september-2022>
- OPEP. (2021). Monthly Oil Market Report – September 2021. Organización de Países Exportadores de Petróleo. <https://momr.opec.org/pdf-download/>

- OPEP. (2022). Monthly Oil Market Report – May 2022. Organización de Países Exportadores de Petróleo. <https://momr.opec.org/pdf-download/>
- Palmer, D. (2021). “Say goodbye to Trade Promotion Authority”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://politi.co/3qxbyN3>
- Palomares Lerma, G., y García Cantalapiedra, D. (2019). *Imperium: La política exterior de los Estados Unidos del siglo XX al XXI*. Tirant Humanidades.
- Pan, C. (2022). “Korean chip maker SK Hynix says it may sell China fab under US pressure. South China Morning Post”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.scmp.com/tech/tech-war/article/3197331/tech-war-sk-hynix-executive-says-korean-chip-maker-may-sell-china-fab-under-extreme-us-pressure>
- Poast, P. (2022). “The ‘Golden Age’ of Globalization Is Officially Over”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.worldpoliticsreview.com/china-us-trade-war-globalized-economy/>
- Primicias. (2022). “La Asamblea niega y archiva la Ley de Inversiones del Ejecutivo”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ley-inversiones-votacion-pleno-asamblea-rechazo/>
- Sanahuja, J. A., y López Burian, C. (2020). Las derechas neopatriotas en América Latina: Contestación al orden liberal internacional. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 126, pp. 41-64. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41>
- Sanches, M. (2022). “«¿Desnazificar Ucrania?»: La historia detrás de la justificación de Putin para invadir Ucrania”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60524958>
- Serrano, Diana, V. (2021). “Diego Llosa Velásquez: «Perú protegió textiles y calzado en TLC con China»”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/diego-llosa-velasquez-peru-tlc.html>
- The White House. (2022). National Security Strategy. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- UNCTAD. (2019). Informe sobre la Economía Digital 2019. Creación y captura de valor: Repercusión para los países en desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Naciones Unidas. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf)
- UNCTAD. (2021). Informe sobre la Economía Digital 2021. Flujos de datos transfronterizos y desarrollo: Para quién fluyen los datos. Panorama ge-

- neral. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Naciones Unidas. [https://unctad.org/system/files/official-document/der2021\\_overview\\_es\\_1.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_overview_es_1.pdf)
- U.S. Department of Defense. (2022a). Opening Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the Ukraine Defense Contact. <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3064904/opening-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-ukraine-defen/>  
<https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FSpeeches%2FSpeech%2FArticle%2F3064904%2Fopening-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-ukraine-defen%2F>
- U.S. Department of Defense. (2022b). 2022 National Defense Strategy. Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>
- Villarreal, A., y Estrella, N. (2022). “El efecto dominó del conflicto Rusia-Ucrania, implicaciones para Ecuador”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://asobanca.org.ec/analisis-economico/el-efecto-domino-del-conflicto-rusia-ucrania-implicaciones-para-ecuador/>
- Wooley, A. (2021). “AidData’s new dataset of 13,427 Chinese development projects worth \$843 billion reveals major increase in ‘hidden debt’ and Belt and Road Initiative implementation problems”. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: <https://www.aiddata.org/blog/aiddatas-new-dataset-of-13-427-chinese-development-projects-worth-843-billion-reveals-major-increase-in-hidden-debt-and-belt-and-road-initiative-implementation-problems>
- Zárate, M. (2021). “Embajador de Ecuador: “Con China habrá pragmatismo, cercanía y amistad””. Extraído el 28 de noviembre de 2022 de: [http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/tj/202107/t20210708\\_800252594.html](http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/tj/202107/t20210708_800252594.html)



<https://acortar.link/jpKRjj>

# CAPÍTULO IV

La importancia de la seguridad marítima en la lucha contra el crimen organizado en Ecuador

Marta Fernández Sebastián



## Introducción

Desde finales del siglo XX, el proceso de globalización trae consigo una serie de cambios multidimensionales que están transformando la Sociedad Internacional. Nos encontramos ante un mundo cada vez más interconectado a nivel económico, social e incluso político. Si bien esta interconexión ha traído consigo muchos aspectos positivos, sobre todo a nivel socioeconómico, también aparecen otras consecuencias negativas, como el desarrollo de las organizaciones de crimen internacional, una evolución de la delincuencia tradicional, que supone una amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional (Anguita, 2010). Estas bandas de crimen organizado internacional crecen y se expanden muy rápidamente, actúan de un modo empresarial y en algunos casos terminan incluso dominando e influenciando a los Estados y la sociedad (Rivera-Rhony Bravo-Grijalva, 2020). Además de la globalización, el proceso de liberalización internacional del comercio también ha supuesto una ventaja para el Crimen Organizado Transnacional que aprovecha las rutas de comercio legal para mover fácilmente dinero, personas, armas, especies protegidas y todo tipo de sustancias ilícitas.

En el caso concreto de Ecuador, hay que tener en cuenta que su situación geográfica lo convierte en un punto estratégico importante para las bandas de crimen organizado que operan a nivel mundial. En sus aguas se llevan a cabo todo tipo de actividades ilícitas, tales como la piratería y robo a mano armada, tráfico de especies protegidas, armas y personas, pesca ilegal o narcotráfico. Las repercusiones de estas actividades se expanden también al territorio continental, facilitando a su vez otro tipo de delitos como el blanqueo de capitales, tráfico de influencia o corrupción. Todo esto supone un problema de seguridad que puede llegar a contribuir a la desestabilización tanto nacional como regional del país. Por tanto, el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Marítima en Ecuador que pueda hacer frente a la amenaza que suponen estas bandas de crimen organizado transnacional constituye un tema importante a tener en cuenta tanto a nivel nacional como regional.

De este modo, el objetivo de este capítulo es realizar un análisis general de las principales actividades ilícitas que se desarrollan en las costas ecuatorianas, así como su repercusión en tierra. De la misma manera, se realizará un análisis del papel que desempeñan las fuerzas de seguridad de Ecuador en la protección de sus aguas. Dado que el análisis forma parte de los estudios de Seguridad entendidos de forma multidimensional y multidisciplinar, se pre-

tende abordar el tema de la seguridad marítima en Ecuador como un tema ligado al crimen organizado transnacional y a las repercusiones sociales de este, especialmente para las poblaciones costeras.

Además, en el caso ecuatoriano, veremos como el factor geopolítico influye considerablemente en el desarrollo y arraigo de estas bandas, por lo que hacer frente al problema lo convierte en un tema de interés tanto nacional como regional. De este modo, nos serviremos del análisis cuantitativo y dentro de este de los análisis descriptivo y analítico que nos permitirán mostrar la realidad de la manera más exhaustiva posible a través de los conocimientos adquiridos gracias al estudio de la información que han aportado otros autores expertos en la zona o en la materia.

El capítulo está dividido en tres secciones: la primera en la que se analizan las principales actividades delictivas que se desarrollan en aguas ecuatorianas y en las que se establece un vínculo entre estas y la repercusión que pueden tener en la seguridad nacional. Una segunda parte en la que se analiza el papel de las Fuerzas Armadas de Ecuador para hacer frente a estas actividades ilícitas y una tercera parte en la que se establecen una serie de conclusiones y recomendaciones en materia de seguridad marítima.

## Crimen organizado en Ecuador

Al hablar de crimen organizado nos encontramos ante un concepto difícil de precisar, ya que engloba factores geográficos, jurídicos y políticos que hacen que existan una gran variedad de definiciones (Rincón, 2019). La Organización de Naciones Unidas, a pesar de no dar una definición precisa de lo que es el Crimen Organizado Transnacional, aportó en su Convención de Palermo una serie de características para distinguir los grupos criminales organizados. De este modo, las Naciones Unidas lo define como “un grupo estructurado de tres o más personas que con una continuidad en el tiempo y actuando de acuerdo tienen el objetivo de cometer uno o más delitos para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material”<sup>9</sup>.

Por su parte, Interpol lo define como “cualquier empresa o grupo de personas que ejercen una actividad ilegal continua que tiene como propósito principal la generación de beneficios, independientemente de las fronteras nacionales” (Fernández, 2008). Otros autores como Rincón van un poco más allá y señalan que el crimen organizado presenta una serie de rasgos comunes que lo

---

<sup>9</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

diferencian: “a) una estructura organizada; b) la permanencia en el tiempo de tal organización; c) un portafolio de actividades criminales; d) el empleo de la capacidad armada y la violencia; e) un cierto grado de captura del Estado por corrupción” (Rincón, 2019, p, 130).

Para este capítulo se ha considerado la definición de Crimen Organizado en su sentido más amplio, es decir, a las definiciones aportadas por organismos oficiales como Naciones Unidas e Interpol se les han añadido también las características consideradas por Rincón ya que reflejan un concepto más completo del Crimen Organizado Transnacional. Además, como veremos más adelante, las aportaciones de Rincón son muy relevantes en el caso de Ecuador y la importancia de desarrollar una estrategia de Seguridad Marítima fuerte y eficaz.

En el caso concreto de Ecuador y tal y como se ha indicado anteriormente, su situación geográfica lo convierte en un punto estratégico muy importante para la actividad delictiva internacional, especialmente en sus zonas fronterizas con Colombia y Perú y sus puertos fluviales y marítimos (Rivera, 2011). Ecuador cuenta con una vasta extensión marítima, hasta cinco veces más grande que el territorio continental, que si bien contribuye de manera importante al desarrollo económico del país gracias a la pesca o el transporte de mercancías también lo convierte en escenario de todo tipo de actividades delictivas que repercuten a su vez en la seguridad nacional y en la credibilidad y confianza hacia los actores estatales.

## Actividades delictivas en las costas ecuatorianas

Breilh y Medina distinguen diferentes tipos de delitos que se llevan a cabo en las costas ecuatorianas, entre los que destacan: el narcotráfico, la piratería o robo a mano armada, el contrabando y la pesca ilegal (Breilh y Medina, 2019).

### El narcotráfico

Varios son los autores que consideran el narcotráfico como la actividad delictiva más potente en Ecuador, Bargent lo ha llegado a considerar como “una de las superautopistas de la cocaína del mundo” (Bargent, 2019). Además, este tráfico de estupefacientes viene ligado a otro tipo de delitos como la piratería o el contrabando. Tal y como señala Rivera:

Ecuador no es un centro importante de producción de drogas ilícitas y en su territorio no se cultiva coca. Tampoco ha atravesado por las convulsiones sociales que implica tener un dinámico mercado doméstico de estas sustancias como México y Colombia, lo que no elimina la realidad de que se ha convertido en un país importante para el tránsito de drogas ilícitas e insumos químicos, un lugar de relativa tolerancia frente al lavado de dinero, un sitio apetecido para el tráfico de personas, en donde según la DEA hay una acción significativa del crimen organizado (Rivera, 2019, p. 43).

Del mismo modo, en agosto del 2022, Mario Pazmiño, antiguo jefe inteligencia del Ejército ecuatoriano, afirmó que:

Ecuador se transformó en un santuario del crimen organizado, que ha ido mutando de un país de tránsito a una plataforma internacional de distribución de narcóticos (...). Somos considerados uno de los países procesadores de América Latina, ubicados en el segundo lugar por debajo de Brasil en la exportación de cocaína a África, Medio Oriente y Asia (Taglioni, 2022).

Respecto a las rutas del narcotráfico en Ecuador, Bargent señala dos grandes vías:

La ruta del Pacífico abastecida por la producida en Nariño. La droga entra en Ecuador en pequeños barcos que navegan por las aguas interiores y desembocan en el río Mataje, que separa Nariño de Esmeraldas. Esta misma ruta también despacha droga a Ecuador oculta en vehículos que cruzan el puente de Rumichaca. Una vez que la droga está en Esmeraldas, se esconde en las playas o en viviendas. Desde allí se transporta en barcos siguiendo la línea costera o por carretera escondida en todo tipo de vehículos. Desde Esmeraldas tienen varias opciones: hacer un recorrido directo hasta Centroamérica, lo que no es muy recomendable por la presencia de patrullas estadounidenses y colombianas, o navegar hacia el norte o el sur de las Islas Galápagos. Se estima que más del 17 por ciento de la cocaína con destino a Estados Unidos pasó por las Islas Galápagos (U.S Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 2018).

La ruta amazónica, abastecida por la cocaína del Putumayo, llega hasta la provincia ecuatoriana de Sucumbíos. En esta ruta la droga se introduce en Ecuador a través de los ríos San Miguel y Putumayo, allí pequeños barcos depositan la droga en Puerto Nuevo, Puerto Mestanza y Tarapoa. También la droga sale de Ecuador por tierra a través de las principales carreteras del país.

Vemos, por tanto, que el narcotráfico no solo se sirve de las costas ecuatorianas, sino que también utiliza las aguas interiores del país que suelen estar menos controladas.

## Piratería y robo a mano armada

Otro de las actividades ilícitas que se comenten en aguas ecuatorianas es el de la piratería, entendida esta en su sentido más amplio. Es decir, teniendo en cuenta los robos tanto en aguas internacionales como en puertos y zonas costeras, ya que “ambos se consideran un delito marítimo que suponen a su vez una amenaza para la navegación y para el comercio a nivel internacional” (Fernández Sebastián, 2017).

En este caso y de acuerdo con los datos aportados por el International Maritime Bureau (IMC), los casos de piratería y robo en Ecuador han descendido considerablemente en el 2022. En lo que va de año se han reportado cuatro incidentes de robo en aguas ecuatorianas, aunque es importante señalar que, de acuerdo al mismo informe del IMC, la mayoría de los asaltos que se producen no se reportan. Aun así, cabe destacar que es un delito que sigue afectando al país y que algunos autores relacionan a su vez con el narcotráfico. En 2021 se produjeron varios ataques piratas a pescadores frente a las costas de Santa Elena y Santa Rosa. El objetivo de estos ataques es el robo de pequeñas embarcaciones pesqueras, combustible o motores que son utilizadas en el transporte de narcóticos (Jones, 2021). Breilh y Medina (2017) por su parte, también hacen referencia al robo de motores fuera de borda y amplían la comisión de este delito a las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro.

## Contrabando

El contrabando es otra de las principales actividades ilícitas que se llevan a cabo a través de las fronteras de Ecuador. En el año 2021 se confiscaron más de 19 millones de dólares por contrabando en la frontera entre Ecuador y Colombia y más de 7,8 millones de dólares en la frontera con Perú (Primicias, 2021). El contrabando por vía marítima y fluvial es mayor que el que se realiza a través de aeropuertos o fronteras terrestres ya que se puede transportar un mayor volumen de mercancías (Breilh y Medina, 2019).

De entre los productos con los que se comercia ilegalmente por aguas ecuatorianas, además de las drogas, destaca el de combustible para pesca artesanal, especialmente en las costas de Esmeraldas, siendo además una actividad económica más que está a su vez ligada al narcotráfico:

Recoger conchas en Esmeraldas (Palma Real por ejemplo)<sup>10</sup> es una de las principales actividades económicas a las que se dedican, así como a la pesca y agricultura. La gasolina se acopia en galpones construidos de forma rústica con caña o latas mientras que el combustible artesanal se comercia para el procesamiento de cocaína (Ruíz, 2015, p. 4).

A su vez, el contrabando viene de la mano de la comisión de otro tipo de actividades ilícitas como son la falsificación de documentos, falsas declaraciones de aranceles o el soborno de agentes aduaneros.

## Pesca indiscriminada

Otro de los delitos que se cometen en las costas ecuatorianas y que ha visto un gran incremento en los últimos años es el de la pesca indiscriminada, especialmente de barcos chinos que recorren más de 16000 kilómetros para situarse en los límites de la Zona Económica Exclusiva de diferentes países sudamericanos, entre los que se encuentra Ecuador, siendo la zona próxima a Galápagos la más afectada, donde se estima que se concentran el 99 por ciento de estas prácticas (Larrea, 2022).

Si bien estos grandes pesqueros extranjeros alegan su presencia en la zona para la pesca del calamar, el problema viene por la práctica de una pesca indiscriminada y no declarada de otras especies como atunes, tiburones, pepinos de mar o langostas, cuyo coste es mayor y que supone a su vez un impacto negativo para la economía ecuatoriana (Breilh y Medina, 2019; Larrea, 2022; Loaiza, 2022). A esto hay que añadir la repercusión que este tipo de pesca genera en la flora y fauna marinas. Al no poseer estos pescadores extranjeros ningún conocimiento de los ciclos de vida de las especies marinas, las pescan de manera indiscriminada provocando graves problemas en el ecosistema marino, así como una amenaza para algunas especies como el tiburón martillo (Larrea, 2022).

Otra de las consecuencias de este tipo de pescas es el desplazamiento de los pescadores artesanales locales cuyas pequeñas embarcaciones no pueden competir con las grandes flotas extranjeras y ven amenazado su modo de vida,

---

<sup>10</sup> Conchar: Expresión utilizada para referirse al expendio de combustibles de forma ilegal y en pequeñas cantidades.

lo que los lleva a dedicarse a otro tipo de actividades como el narcotráfico para el transporte de droga en sus embarcaciones (Larrea, 2022). Por su parte, Loaiza va un poco más allá y señala que estas flotas extranjeras reciben apoyo de bandas locales que les abastecen mientras duran sus operaciones en estas aguas, lo que refuerza la teoría de que las actividades ilícitas, en la mayoría de los casos, están relacionadas entre sí:

Las embarcaciones chinas no actúan solas, en octubre de 2021 una investigación periodística reveló que los pesqueros chinos que se sitúan cerca de las Galápagos son abastecidos de combustible y vituallas por embarcaciones del Puerto de Manta en Ecuador y de la zona costera peruana (Loaiza, 2022).

## Repercusiones Sociales y Políticas de la criminalidad marítima en Ecuador

Cuando anteriormente se ha descrito la definición de Crimen Organizado Transnacional, se ha comentado que en este capítulo contemplaríamos su definición en el sentido más amplio, es decir, sumando a las definiciones aportadas por Naciones Unidas e Interpol las características que Rincón (2019) ha atribuido al Crimen Organizado Transnacional. Hacemos aquí hincapié en dos rasgos importantes, como son el empleo de la capacidad armada y la violencia, y un cierto grado de captura del Estado por corrupción ya que son dos aspectos que repercuten activamente sobre la sociedad y la política estatal. En el caso concreto de Ecuador, y tal y como se ha señalado en líneas anteriores, estas actividades ilícitas tienen una gran repercusión social, ya que son las poblaciones costeras las que cargan directamente con las consecuencias, viéndose obligados en muchas ocasiones a formar parte del proceso delictivo.

En el caso concreto del narcotráfico, ya hemos señalado como se implica a las poblaciones costeras en la cadena de distribución de la cocaína, por un lado, ocultando en sus viviendas parte de la droga cuando cruza la frontera ecuatoriana y por otro lado distribuyendo la droga en sus embarcaciones:

El tráfico suele comenzar con un robo. Grupos de piratas acechan frente a las costas, donde amenazan con armas a los pescadores para que les entreguen sus barcos y motores fuera de borda. Luego conforman la tripulación de esos barcos con personas que reclutan en los pueblos pesqueros pobres, donde la oferta de US\$30.000 por un viaje de cinco días es una propuesta tentadora (Jones, 2021).

En el caso de la piratería son los pescadores locales quienes sufren las consecuencias al ser sus pequeños barcos un medio muy apropiado para transportar estupefacientes por las aguas interiores de Ecuador o por el robo de motores o combustibles para surtir a los barcos más grandes que se emplean para el narcotráfico. Lo mismo ocurre en el caso del contrabando, ya que al ser el litoral ecuatoriano uno de los principales escenarios para el mercadeo de combustible y precursores químicos utilizados en la industria del narcotráfico, una vez que se ha conseguido el producto final, este ingresa de nuevo en Ecuador para llevarlo al resto de América desde las costas ecuatorianas. Para ello las mafias reclutan a humildes pescadores que realizan el trabajo a cambio de dinero o de salvaguardar sus vidas (Breilh y Medina, 2019).

La pesca ilegal también causa estragos en las poblaciones pesqueras, especialmente en las zonas de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas y el Oro, que al no tener productos que pescar buscan alternativas para sobrevivir y son “reclutados por el narcotráfico para el transporte marino de drogas en sus embarcaciones” (Larrea, 2022). Estas consecuencias sociales influyen también en la legitimidad estatal y suponen la percepción de un Estado débil al no ser capaz de garantizar la seguridad ciudadana. A esto hay que añadir que otra de las consecuencias que acompañan al crimen organizado y que puede empañar la legitimidad estatal es la corrupción:

El hecho de que las actividades del crimen organizado, aún sin poseer una finalidad política, obran en contra de los intereses propios de un régimen democrático, parece prácticamente evidente: erosionan la solidez de las instituciones del Estado por medio de la corrupción de funcionarios públicos; restan legitimidad al poder público ante los ojos de los ciudadanos; lesionan la percepción de seguridad en la vida cotidiana de estos últimos, rompen cotidianamente con el Estado de Derecho, etc. (Flores y González, 2008).

Tanto las repercusiones sociales como la corrupción que vienen de la mano del crimen organizado suponen una amenaza para la estabilidad y la credibilidad de una nación que, en algunos casos, como el de Ecuador, podría extenderse además a toda región debido a la importante situación geográfica del país. En el caso concreto de las actividades ilícitas marítimas y fluviales hay que contemplar que en la mayoría de los casos analizados afectan en cierto modo a los países vecinos por lo que se puede considerar que la seguridad marítima de Ecuador no afecta solo al país, sino que también influye y tiene repercusiones en la seguridad de toda la región.

## El papel de las Fuerzas Armadas a la hora de combatir las actividades ilícitas en las aguas de Ecuador

Tal y como recoge el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la Ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta soberanía e integridad territorial incluye también los espacios marítimos y fluviales de Ecuador, por tanto, el peso sobre la seguridad de las aguas ecuatorianas recae sobre las Fuerzas Armadas a través de la Dirección General de los Espacios Acuáticos (DIRNEA) y el Comando de Operaciones Navales y el Comando de Guardacostas. La Misión de DIRNEA es:

Desarrollar las capacidades marítimas y proveer la seguridad en los espacios acuáticos, que fortalezcan el Poder Naval y que contribuyan a la defensa de la soberanía y la integridad territorial; y, con su contingente apoyar al desarrollo marítimo nacional y a la seguridad pública y del Estado (DIRNEA, 2022).

La institución cuenta con más de 1300 efectivos para vigilar toda la línea de costa y el mar jurisdiccional. Para este cometido realizan diferentes operaciones y emplean sofisticadas herramientas para mitigar las actividades ilícitas que se desarrollan en aguas ecuatorianas, tales como la utilización de dispositivos de monitoreo por satélite, el troquelado de motores o el control de la inspección de talleres de motores en los puertos y poblaciones pesqueras. Además, se ha implementado el uso del Sistema Integral de Gestión Marítima y Portuaria (SIGMAP) para el monitoreo de barcos dedicados a la pesca y a otras actividades acuáticas lo que permite mantener el control sobre las rutas y los días en los que esas embarcaciones estarán faenando pro la zona (Breilh y Medina, 2017).

En lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico, destacan los adelantos que se han producido a partir del año 2017 con la llegada del presidente Lenin Moreno (Bargent, 2019). En este sentido, destaca la ampliación del acuerdo con Estados Unidos para el control del narcotráfico y la construcción de capitanías en el puerto de Manta, Puerto Bolívar y el puerto de aguas profundas de Posorja (El Universo, mayo 2019) y otro acuerdo de cooperación con Colombia en el que ambos países se comprometieron a estrechar su colaboración en materia de seguridad para hacer frente de manera conjunta al paso de drogas

por la frontera. Dentro de esta colaboración destacan el intercambio de información y la transferencia de experiencias policiales y militares (El Tiempo, marzo 2018).

A pesar de todas estas medidas y esfuerzos por parte de la Armada y la Administración de Ecuador, las actividades ilícitas siguen sucediéndose en las aguas ecuatorianas y suponiendo una amenaza para la seguridad del país y de toda la región. Esto demuestra que las medidas adoptadas hasta hoy no están siendo del todo eficientes para la lucha contra el crimen organizado en la zona, ya que a las Fuerzas Armadas se encuentran también con una serie de dificultades como son: la gran extensión de territorio marítimo a controlar y una legislación anticuada.

Hay que tener en cuenta que Ecuador tiene una extensión marítima cinco veces más grande que su territorio continental, lo que no facilita un monitoreo exhaustivo de las actividades que allí se desarrollan. A esto hay que añadir una falta de leyes más estrictas y actualizadas que supongan penas más duras y se adapten a la comisión de los nuevos delitos y a la evolución de las Organizaciones de Crimen Organizado y de los actos ilícitos (Breilh y Medina, 2017).

## Conclusiones

En este capítulo se ha realizado un análisis de las principales actividades ilícitas que se desarrollan en las aguas de Ecuador que nos han permitido observar de qué manera estas actividades suponen una amenaza nacional a nivel social, económico y político. Además, debido a esa privilegiada situación geográfica del país, la amenaza de la expansión y evolución de estas bandas de crimen organizado puede extenderse a toda la región. A esto hay que añadir que, puesto que los delitos que se comenten en el mar tienen sus repercusiones también en el territorio continental, sería de vital importancia desarrollar una Estrategia de Seguridad Marítima fuerte y multidimensional que permita un control exhaustivo de las actividades ilícitas que invaden las aguas ecuatorianas. Para ello sería importante ampliar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas que se dedican al monitoreo de las aguas, ya que al tratarse de un área tan extensa se requiere de mayor capacidad humana para poder realizar un trabajo efectivo.

Otro de los problemas que se han encontrado a la hora de perseguir las actividades ilícitas realizadas en el mar es de la falta de leyes y penas que incluyan

este tipo de actividades delictivas. El crimen organizado se desarrolla muy rápidamente, especialmente con las nuevas tecnologías, por lo que podría ser interesante realizar una revisión del código penal para incluir los nuevos delitos que no aparezcan contemplados y adecuadas al tipo de delito. Al respecto, sería importante que las penas no solo se aplicaran a los autores del delito, sino también a los jefes de estas bandas que son quienes realmente se enriquecen y expanden el negocio.

Esto nos lleva a las repercusiones sociales que acarrea el crimen organizado en las aguas ecuatorianas, especialmente en las poblaciones costeras más vulnerables como los pescadores que encuentran en estas actividades ilícitas un modo de vida, ya sea por obtener mayores retribuciones económicas o porque las bandas criminales no les dejan otra opción. En este sentido, se podría considerar que dentro de la Estrategia de Seguridad Marítima se contemplara la protección de estas poblaciones. Una persecución efectiva de las actividades ilegales que captan y amenazan a estos ciudadanos les permitiría seguir dedicándose a su oficio y no se verían obligados a delinquir para sobrevivir. Además, y puesto que en algunas ocasiones realizan las actividades ilícitas coaccionados bajo amenazas a sus familias, el endurecimiento de las penas por la comisión de delitos a las jerarquías más altas de estas organizaciones también supondría la protección de los más vulnerables.

Otra consecuencia del crimen organizado en el mar y que tiene grandes repercusiones en tierra es la corrupción, por tanto, la lucha efectiva contra la corrupción debería formar parte también de esa Estrategia de Seguridad Marítima ya que favorece al debilitamiento de los Estados y permite a las organizaciones criminales adentrarse en el entramado político de los países y lucrarse desde dentro con la colaboración (involuntaria) de los Estados.

Respecto a la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado en el mar, sería un punto muy importante a tener en cuenta, especialmente en la lucha contra el narcotráfico que ya hemos visto que está relacionado con el resto de actividades ilícitas. Una colaboración más intensa con Colombia y Perú favorecería a toda la región, especialmente en la protección de la flora y la fauna acuáticas, ya que si la pesca en las aguas de Ecuador se ve mermada por la pesca indiscriminada repercutirá también las aguas de los países vecinos. Algo parecido ocurre con el narcotráfico, pues debido a su largo alcance es un delito que debe abordarse de manera conjunta entre todos los actores implicados.

Para finalizar, señalar que la importancia geoestratégica de Ecuador, así como la gran extensión y riqueza de sus aguas lo convierte en un país con mu-

cho potencial en Suramérica, por tanto, la protección de sus aguas y la creación de una Estrategia de Seguridad Marítima potente se convierte en un tema fundamental para fortalecer su relevancia en la región y para el desarrollo social y económico del país.

## Referencias

- Anguita Olmedo, C. (2010). "La delincuencia organizada, un asunto interior de la Unión Europea Concepto, características e instrumentos para su neutralización". *Revista Española de Relaciones Internacionales*, N° 2, pp. 152-172.
- Bargent, J (2019). "Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa". Extraído el 10 de octubre de 2022 de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Breilh Castro, C.A. y Medina Jiménez, I.P. (2019). "La seguridad ciudadana en las actividades marítimas en el Ecuador". *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* Vol. IV, No. 7. pp. 44-57
- Constitución de la República del Ecuador. 2008
- Dirección General Nacional de los Espacios Acuáticos (DIRNEA). Extraído el 05 de noviembre de 2022 de: <https://www.dirnea.org/mision-vision>
- El tiempo (2018). "Ecuador y Colombia acuerdan redoblar seguridad en frontera común". Extraído el 10 de febrero de 2022 de: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/reunion-entre-ecuador-y-colombia-para-enfrentar-el-crimen-organizado-en-frontera-197696>
- El Universo (2019): "Aviones de vigilancia de los Estados Unidos operarán en Galápagos". Extraído el 02 de octubre de 2022 de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/30/nota/7352517/ministro-defensa-anuncia-planes-incrementar-vigilancia/>
- Fernández, J. (2008): "Crimen Organizado". Extraído el 03 de octubre de 2022 de: <http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200810-98765412359874.html#>
- Fernández Sebastián, M. (2017). Piratería marítima en el estrecho de Malaca, Somalia y Nigeria Causas, consecuencias y respuestas. Un fenómeno en perspectiva comparada [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad Complutense de Madrid.
- Flores, C y González Ruiz, S (2008). "Democracia y crimen organizado". En *Crimen Organizado en América Latina y El Caribe*, editado por Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena, pp. 51-95. Santiago de Chile: Flacso.
- International Maritime Bureau (2022). "Informe del 1 de Enero al 30 de Septiembre de 2022". Extraído el 05 de noviembre 2022 de: [icc-ccs.org](http://icc-ccs.org)

- Jones, K (2021). "Pescadores responden a ataques de piratas en Ecuador". Extraído el 11 de octubre de 2022 de: <https://es.insightcrime.org/noticias/pescadores-responden-ataques-piratas-ecuador/>
- Larrea M. (2022). "Las flotas pesqueras chinas saquean el mar de Ecuador; una denuncia del New York Times". Extraído el 02 de octubre de 2022 de: <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/saquean-mar-del-ecuador/>
- Loaiza, Y (2022). "Pesca indiscriminada, explotación laboral y amenazas al medioambiente: así opera la flota pesquera china en América Latina". Extraído el 02 de octubre de 2022 de: <https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2022/09/15/pesca-indiscriminada-explotacion-laboral-y-amenazas-al-medioambiente-asi-opera-la-flota-pesquera-china-en-america-latina/>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. "Crimen Organizado Transnacional". Extraído el 01 de octubre de 2022 de: [unodc.org](https://www.unodc.org/)
- Primicias (2021). "Estos son los productos más decomisados por contrabando en Ecuador". Extraído el 11 de octubre de 2022 de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/productos-aprehendidos-contrabando-ecuador/>
- Rincón, D (2018). "Crimen organizado y corrupción: la ausencia de responsabilidad penal en la "corrupción por miedo"". *Revista Criminalidad*, 61 (1), pp. 127-139.
- Rivera-Rhon, R. y Bravo-Grijalva C. (2020). "Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico". Extraído el 01 de octubre de 2022 de: [1390-4299-urvio-28-00008 crimen en ecuador.pdf](https://www.unodc.org/documents/contrabando/1390-4299-urvio-28-00008_crimen_en_ecuador.pdf)
- Rivera Vélez, F. (2012). "Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina". En *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, editado por Catalina Niño, pp. 41-50. Quito, Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador.
- Ruiz Agila, G.A (2015). "Rutas fronterizas del contrabando en Ecuador". *Perfil Criminológico*, N°15, pp. 3-6
- Taglioni, A. (2022). "Ecuador se convirtió en el nuevo paraíso narco para los cárteles de México, Colombia y Brasil". Extraído el 01 de octubre de 2022 de: <https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/ecuador-narcotrafico/>
- U.S Department of Justice, Drug Enforcement Administration (2018). "2018 National Drug Threat Assesment". Extraído el 12 de octubre de 2022 de: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>



<https://acortar.link/MMlasl>

# CAPÍTULO V

Disputas entre identidades indígenas  
politizadas y potencias extranjeras por  
recursos y poder:  
Una lectura desde la geopolítica crítica

Paola Lozada Lara



## Introducción

La geopolítica tradicional se caracteriza por explicaciones sobre la base del poder estatal, un territorio geográficamente delimitado y controlado, y un accionar de política exterior en función de los intereses del Estado. No obstante, ese entendimiento es limitado. La explotación de recursos naturales en el Ecuador se concibe en medio de lógicas, tensiones y realidades diferentes que requieren lecturas e interpretaciones distintas. De ahí que se adopta el enfoque de la geopolítica crítica para ampliar el rango de análisis a nuevos actores, fenómenos, símbolos y amenazas, lo que a su vez incide en una comprensión más acorde al contexto.

En ese marco, la reconfiguración del alcance geopolítico está permeado tanto por el rol de países inversionistas, empresas transnacionales y el movimiento indígena, así como comprensiones distintas sobre espacio y territorio. El territorio deja de incluir exclusivamente características geográficas y recursos que apoyan la política exterior para ampliarse hacia fenómenos transnacionales y elementos subjetivos, mientras que el espacio adopta nuevos calificativos en función de las preocupaciones estratégicas, distintas al territorio como el medio ambiente o migración.

El periodo de estudio abarca el año 2021 hasta septiembre de 2022. Esto por cuanto se busca analizar en detalle la pugna por poder y recursos naturales entre los actores arriba señalados en el marco del gobierno de Guillermo Lasso. De ahí que se pretende establecer los intereses, agendas y poner especial énfasis en los mecanismos utilizados tanto por las potencias extranjeras como por el movimiento indígena. El primer actor utiliza su poder e influencia para incidir en la política doméstica, pero apegado a criterios nacionales. El movimiento indígena, más centrado en ejercer resistencia frente a lógicas neoliberales dominantes, se respalda de instrumentos internacionales ambientales que lo catapultan en el escenario internacional. El tipo de resistencia institucional y no institucional se traduce en el primer caso en consultas populares y acciones constitucionales y en el segundo, principalmente referidos la movilización de junio de 2021 y el paro nacional un año después.

En este capítulo se pretende responder a la pregunta ¿cómo se interpretan las disputas entre identidades indígenas politizadas y potencias extranjeras por recursos y poder en el sector minero ecuatoriano? Para ello se empleará la geopolítica crítica a fin de comprender las tensiones entre los diferentes actores y los mecanismos que cada uno emplea, ya sea a nivel discursivo o con

prácticas que tienen asidero en sus capacidades o están ancladas en la dinámica sistémica de la normativa internacional ambiental. La investigación es cualitativa y se apega al diseño interpretativo crítico de Cecelia Lynch (2012) por lo que se plantea un doble objetivo: por una parte, generar narrativas que respondan al contexto y por otra cuestionar planteamientos dominantes.

Estos objetivos se respaldan con una exhaustiva revisión documental tanto de fuentes públicas y privadas, oficiales, no gubernamentales y de prensa, cada una de ellas sistemáticamente elegidas en aras de contrastar los discursos y prácticas desde diferentes perspectivas. A nivel teórico, este análisis toma postulados de John Agnew y Gearóid Ó Tuathail como pilares fundamentales en la discusión sobre geopolítica crítica, los cuales son complementados con aportes de Nolte, Cabrera, Estenssoro y Vásquez desde una perspectiva más aterrizada a la realidad latinoamericana y particularmente del Ecuador.

La estructura de la presente investigación ha sido dividida en tres componentes enfocados a mostrar las disputas por poder y recursos (provenientes de la minería), que se desarrollan entre actores locales como el movimiento indígena, y actores internacionales como países y empresas inversoras en el marco del primer año y medio del gobierno de Guillermo Lasso. La primera parte busca señalar que el gobierno ecuatoriano, desde una visión westfaliana ligada a una lectura geopolítica tradicional, resalta la riqueza metalúrgica del Ecuador, lo que lo lleva a apostar e impulsar las inversiones en el sector minero a través de la planificación nacional y el registro detallado de lo que la inversión en dicho sector representa en el presupuesto nacional. Posteriormente, se desglosan los principales actores externos inmersos en el sector minero y que buscan obtener utilidades derivadas de la explotación de recursos; estos son los países y empresas inversionistas.

Esos actores cuentan con poder suficiente para incidir en la política interna, dejando al gobierno con una limitada capacidad de agencia. La agenda y los intereses de dichos actores son revisados desde la geopolítica ambiental de poder. Posteriormente, se analizan a los actores locales, encabezados por el movimiento indígena. Su resistencia, enmarcada a través de canales institucionales y no institucionales, tiene eco en la visión de la población ecuatoriana, así como en la gestión gubernamental. Se plantea dentro de esta investigación que el movimiento indígena ejerce resistencia no solo en virtud de su cosmovisión propia, sino que los instrumentos internacionales ambientales surgen como una variable sistémica que le permiten proyectarse a nivel internacional. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre la dinámica de poder, la

pugna entre lecturas geopolíticas y algunos señalamientos sobre los conceptos de espacio y territorio.

## Decisiones políticas en el sector minero ecuatoriano

La actividad minera en el Ecuador de conformidad con los artículos 261 y 408 de la Constitución República es de competencia exclusiva del Estado y su propiedad es inalienable, imprescriptible e inembargable. No obstante, esa actividad ha conllevado varias tensiones entre el Estado, países y empresas inversionistas y los pueblos indígenas. De acuerdo con Carrión (2012) la minería en el Ecuador tiene una fase primigenia en el 2000 y alcanza un punto máximo a partir del 2016 con la apertura del catastro minero para el otorgamiento de nuevas concesiones. A inicios del 2022 se llega a un total de 104.728 hectáreas concesionadas ubicadas en 7 provincias (Banco Central del Ecuador, 2022)<sup>11</sup>. Latinoamérica es una región rica en recursos minerales y, particularmente en el caso de Ecuador, los datos del Mapa Metalogenético del Ecuador de 2019 muestran la presencia de yacimientos de oro, plata, cobre, zinc, níquel, cromo, molibdeno y plomo.

El 24 de mayo del 2021 inicia el periodo presidencial de Guillermo Lasso con un país sumido en una profunda crisis financiera, legado de incipientes manejos gubernamentales y un contexto pandémico. En esas condiciones, el gobierno parecía encontrar respuesta en la minería, con la obtención de capitales frescos que dinamicen la economía y que sean concomitantes a su intención de incrementar la inversión extranjera directa. Según cifras del Banco Central del Ecuador (2021a), en el 2020 la inversión en ese sector alcanzó los USD 165.6 millones y USD 69.82 millones solo en el primer semestre del 2021 (Banco Central del Ecuador, 2021b). De ahí, que el plan de trabajo de la candidatura de Lasso buscaba “Más Ecuador en el mundo y más mundo en el Ecuador”, señalando que “la minería aún se encuentra en niveles incipientes” con apenas dos proyectos de minería a gran escala en producción: Fruta del Norte y Mirador (Creo 21, 2020). Así también destaca la intención expuesta en el Plan de Creación de oportunidades 2021-2025 sobre el incremento anual de la exportación minera hasta un promedio cuatro veces superior al de ese momento, es decir USD 921.935.961. En el mismo Plan además se establece la intención de reducir la huella de carbono frente a la biocapacidad; esto es la disponibilidad de recursos naturales (actualmente al límite), a través de la inclusión de prácticas

<sup>11</sup> Las provincias son: Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Morona Santiago, Azuay, El Oro y Zamora Chinchipe.

internacionales para velar por el medio ambiente y de conformidad con la segunda directriz de la Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades, regular “la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, con la finalidad de minimizar las externalidades sociales y ambientales”.

El país había volcado su mirada a la exploración y explotación de minerales debido al potencial económico que comportaba, una carta de salvación. Así pues, la inversión en el tercer trimestre de 2021 alcanzó los USD 207.6 millones (Banco Central del Ecuador, 2022a) y hasta el primer semestre del 2022 se registró un total de USD 35,5 millones (Banco Central del Ecuador, 2022b). En junio de 2022, el Ministro de Energía y Minas hablaba de un incremento de 23% de las exportaciones en comparación con el año anterior, así como nuevos proyectos donde se destacó un memorando de entendimiento con una empresa canadiense, una de las productoras de oro más grandes del mundo (Primicias, 2022).

Tras este breve repaso económico se podría afianzar, no sin reparos, la perspectiva westfaliana del Estado ecuatoriano, marcada por principios como soberanía y derecho internacional, donde la toma de decisiones es impuesta por un Estado democrático constitucional fuerte y centralizado. Desde la visión geopolítica convencional se plantea que los Estados tienen soberanía sobre su territorio y dominio sobre el espacio; de ahí que el estadocentrismo se configure como una estrategia que limita el entendimiento de poder a la coerción en el nivel doméstico (Agnew, 2001). Consecuentemente, el Estado puede controlar tanto a sus ciudadanos como a los recursos (Lacoste, 1990). Cohen (2009) explica que si una región está dotada de recursos se crean automáticamente oportunidades de explotación, desarrollo de infraestructura y seguridad; es decir que un Estado debe aprovechar de sus ventajas geográficas y para ello debe apoyarse de decisiones políticas.

En el caso ecuatoriano, el Estado representado en el gobierno de Lasso debería decidir sobre cuestiones como la explotación de recursos naturales y limitar las acciones de actores que se oponen mediante mecanismos de poder como la coerción. El gobierno, con base en la interpretación de los documentos oficiales como el plan de trabajo, Plan de Creación de Oportunidades y Plan de Acción para el sector minero, busca promover mayor inversión extranjera directa. Uno de los sectores que registran mayores ganancias, tendencia de crecimiento y capacidad de encadenamiento productivo desde una visión tradicional de la economía es el minero. En este contexto, en Ecuador la tendencia geopolítica de búsqueda y aprovechamiento de recursos minerales van de la

mano con la corriente neoliberal del gobierno para ayudar a solventar la crisis económica pospandemia y con ello lograr beneficios en tributación, empleos, y acceso a tecnologías.

Contrario esta lógica, la geopolítica crítica cuestiona las prácticas hegemónicas y los vínculos que se forjan entre el Estado y actores con poder (Tuathail, 1996), así como prácticas que desafían imaginarios sobre lo nacional e internacional. La geopolítica crítica cuestiona los discursos y prácticas dominantes, como las que están insertas en las hegemonías mundiales y el neoliberalismo, que se traducen en el control de territorio y recursos. De acuerdo a Agnew (2001) uno de los temas centrales en la geopolítica crítica son las nuevas prácticas y representaciones en torno a la globalización económica, por cuanto los Estados subyacen a los mercados; los primeros requieren ajustarse a las condiciones del segundo.

Al respecto de la lógica neoliberal incrustada en la globalización, Harvey (2005) utiliza el concepto de acumulación por desposesión, refiriéndose al ímpetu depredador y violento que conllevan las prácticas encaminadas a la expansión cuantitativa o infinita de capital. En ese sentido, Lasso se encuentra en una encrucijada entre la explotación de recursos naturales y el cuidado ambiental. La explotación de recursos minerales conllevaría presiones provenientes de poderosos actores extranjeros, pero también respuestas ante un escenario económico de crisis que no podría sostenerse sin los ingresos y la captación de inversión provenientes de los recursos mineros. La segunda opción, el cuidado al medio ambiente, se fundamenta en los compromisos internacionales adquiridos y que se encuentran a la par de los deberes primordiales del Estado según la Constitución de la República.

## Intereses nacionales e inversiones

Los intereses estatales en el caso ecuatoriano están alineados con aquellos de las empresas extranjeras y estos últimos a su vez impulsados por los países a los que pertenecen dichas empresas. Prueba de ello son los 14 proyectos de minería metálica detallados en el Tabla 5, cuyos principales inversores son: Canadá, China y Australia. Para China, el interés metálico en el Ecuador radica en el cobre, por cuanto éste representa una materia prima fundamental en la industria tecnológica. Según Quiliconi y Rodríguez (2021) China requiere más de 12000 toneladas de cobre anualmente, convirtiéndose en el principal

consumidor mundial con una demanda del 53%. En el caso de Canadá, su sector minero contribuye con 106 billones a su PIB anualmente, por lo que se considera como una inversión estratégica (PDAC, 2022). Australia, por su parte, tiene inversiones en tecnología e investigación científica, posicionándose como el principal oferente de software minero en el mundo. De igual manera, se orienta a exportar, principalmente cobre, a países asiáticos con China a la cabeza (Maldonado, 2017).

Tabla 5

*Proyectos mineros en el Ecuador*

PROYECTO	TIPO /ETAPA	PROVINCIA	PAÍS INVERSOR
Fruta del Norte	Gran Escala	Zamora Chinchipe	Canadá
Mirador	Gran Escala	Zamora Chinchipe	China
Loma Larga	Gran Escala - estratégico	Azuay	Canadá
San Carlos Panantza	Gran Escala – estratégico	Morona Santiago	China
Río Blanco	Mediana Escala - estratégico	Azuay	China
Ruta de Cobre	Mediana Escala – Segunda generación	Azuay	México
La Plata	Mediana Escala – Segunda generación	Cotopaxi	Canadá
Curipamba (El Domo)	Mediana Escala – Segunda generación	Bolívar	Canadá
Cangrejos	Pequeña Escala – Segunda generación	El Oro	Canadá
Cascabel	Pequeña Escala – Segunda generación	Imbabura	Australia
Llurimagua	Pequeña Escala – Segunda generación	Imbabura	Chile
Pelorus Resources	Pequeña Escala	El Oro	Gran Bretaña
Muyuyacu	En Exploración	Azuay	Panamá
Bramaderos	En Exploración	Loja	Australia

*Nota.* Adaptado de Banco Central del Ecuador, 2022. Cámara de Minería del Ecuador.

En ese sentido, la motivación para invertir más en el país y con ello encausar los proyectos mineros a la fase de explotación responde a que países y empresas inversionistas ven a Ecuador como proveedor de materias primas, lo que se traduce en más minerales que vayan a sus industrias para el cumplimiento de sus intereses nacionales. De ahí que prácticas como el intervencionismo y discursos referidos al desarrollo a través de inversión toman el nombre de “geopolítica ambiental de poder”. Este concepto señala el control que los inversionistas tienen o buscan tener sobre los recursos para su propio beneficio. Los actores extranjeros, en ese sentido, hacen uso de los espacios políticos para ejercer su influencia, se encuentran inmersos en la pugna de poder con los Estados que poseen los recursos y elaboran discursos con componentes politizados.

Así también es importante reconocer que, si bien las potencias y empresas extranjeras cuentan con poder y capacidad de incidencia, esto no implica que no tengan una línea de cuidado ambiental. Por tanto, con esta investigación se intenta ampliar la perspectiva del debate geopolítico con criterios más detallados de los actores involucrados a fin de cuestionar algunas prácticas y discursos dominantes sin caer en extremos o llegar a satanizar a los actores, sino señalar que no todas las acciones están desligadas de lo ambiental y en ciertos casos, más orientadas al desarrollo sostenible.

A nivel internacional, la matriz energética continúa orientándose a un consumo sostenible, sin embargo, este consumo requiere mayor explotación de minerales raros como litio, molibdeno, manganeso, además de cobre, cobalto, níquel, entre otros para la producción de generadores, baterías, etc. De ahí que, desde la perspectiva ambiental, varias empresas extranjeras están tomando cartas en el asunto en aras de mejorar su imagen y manejar el impacto ambiental provocado por las actividades mineras, por lo que se alinean a criterios nacionales ambientales.

En algunos casos llegan incluso a superar esos estándares, lo que se evidencia con su alineamiento a dos instituciones: la primera, la Corporación Financiera Internacional (IFC), institución del Grupo del Banco Mundial encaminada a apoyar el sector privado de países en desarrollo con principios encaminados tanto a la evaluación de manejo de riesgos e impactos ambientales como a la conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos

naturales vivos. La segunda, el Consejo Internacional de minería y metales (ICMM) que involucra principios encaminados a mejorar el desempeño ambiental en temas como agua, energía y cambio climático; es decir, orientada al desarrollo sostenible de la producción minera y alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Acuerdo de París sobre cambio climático. Pese a todo esto, la resistencia continúa.

La preocupación del sector minero es evidente. El hecho de que el movimiento indígena, como un actor con gran poder a nivel nacional, no esté de acuerdo con la reapertura del catastro minero implica dificultades para traer nuevas inversiones al país. Consecuentemente, se incrementa la inseguridad jurídica para los inversionistas, se obtienen menos ingresos para el presupuesto del Estado y se complejizan las relaciones diplomáticas con países inversores. Sin embargo, esta lectura geopolítica correspondería a una parte de los actores. Por ende, se requiere contrastar esta visión con la narrativa del movimiento indígena.

## Geopolítica de las resistencias

La geopolítica crítica busca deslindarse de concepciones tradicionales de la geopolítica para dar paso a una diversidad de entendimientos desde las particularidades de cada contexto. La necesidad de actualizar y adaptar la geopolítica a nuevas lógicas ya fue señalada por Agnew (1992) en aras de rehumanizar al mundo. Ese proceso involucra deconstruir visiones y conceptos como la supremacía y poder de los Estados, rol de países del tercer mundo, construcción de nacionalismos, límites de la acción social, así como concepciones sobre lugar, tiempo, espacio y territorio. De la mano con lo anterior, la geopolítica crítica se orienta a entender las rivalidades y resistencias que plantean a partir de las relaciones de dominación, la reivindicación de la capacidad de agencia de los actores sociales y la resiliencia de dichos actores frente al poder coercitivo del Estado (Lois, 2022).

En Ecuador la actividad minera encuentra resistencia por parte de los pueblos indígenas y grupos de presión en contra del extractivismo, que buscan dar paso al cambio en la matriz energética, diversificar las exportaciones y garantizar sus derechos humanos y colectivos. Sus argumentos motivados por su cosmovisión ancestral del Sumak Kawsay, el cuidado la Pachamama y sus territorios ancestrales, los han encaminado a movilizarse en diferentes ocasio-

nes. Resaltan en este contexto tres momentos ordenados cronológicamente: por una parte, la movilización de junio de 2021 e intentos por establecer diálogo con el gobierno en octubre y noviembre del mismo año; por otra parte el incremento de consultas populares y acciones constitucionales; y finalmente, el paro nacional de junio de 2022.

En junio del 2021, la movilización se orientó contra las medidas económicas del gobierno principalmente alrededor de precios de combustibles. En ese momento también se exige el cese inmediato de la explotación minera y petrolera en territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como en zonas de recarga hídrica, como fuentes de agua. En octubre de 2021, Leonidas Iza, presidente de la CONAIE se reunió con Guillermo Lasso tras aceptar la invitación al palacio presidencial acompañado de una movilización del movimiento indígena. En la reunión no llegaron a acuerdos sobre cuestiones económicas, pero entre los temas tratados se encontró el rechazo al extractivismo y consecuentemente, la detención de la explotación minera en Ecuador. En noviembre del mismo año se realiza un segundo encuentro en Carondelet donde se actualiza la propuesta de octubre haciendo hincapié en su rechazo por la privatización de sectores estratégicos (CONAIE, 2022).

En cuanto a consultas populares en la Corte Constitucional se registran dos en el primer semestre del 2021: a) 1-21-CP de marzo del 2021 que solicita realizar el control constitucional sobre la prohibición de la minería metálica a escala artesanal, a pequeña escala, a mediana escala y a gran escala dentro del subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y otras parroquias aledañas del Chocó Andino (Corte Constitucional, 2021a). b) 3-21-CP de junio del 2021, en la que se solicita realizar el control de la constitucionalidad en temas como: a) prohibición de la minería metálica en todas sus fases en fuentes de agua, áreas de bosque y vegetación protectora, páramos, humedales y ecosistemas frágiles; b) contaminación masiva de fuentes naturales así como cualquier acción capaz de producir un desastre ecológico irreparable o destruir un ecosistema sea considerado como ecocidio (Corte Constitucional, 2021b).

A las consultas se suman dos demandas constitucionales presentadas en el 2021. Una contra el Decreto Ejecutivo 151 del 5 de agosto del mismo año, el cual expide el Plan de Acción para el sector minero del Ecuador que incluye la generación de normativa sobre los procesos de consulta previa, libre e informada a pueblos y nacionalidades indígenas. Así como la segunda, presentada el 18 de octubre contra el Decreto Ejecutivo 95 sobre la Política de Hidrocarburos.

Por último, durante el paro nacional de junio de 2022 que duró 18 días, se presentaron 10 demandas para subsanar la crisis causada por el modelo neoliberal a través de reducción de precios de combustibles, moratoria y renegociación de deudas, precios justos en productos del campo, empleo y derechos laborales, moratoria a ampliación de frontera extractiva, respecto a derechos colectivos, alto a privatización de sectores estratégicos, políticas de control de precios y especulación, salud y educación, políticas públicas frente a la ola de violencia (CONAIE, 2022). El paro además permitió visibilizar lo que en día a día se oculta en la ruralidad y la realidad indígena: la pobreza. Tras la firma del Acta de Paz se estableció un plazo de 90 días para que el gobierno responda a las demandas.

Luego de 90 días de terminado el paro nacional se abrieron varias mesas de diálogo. La mesa 5 fue la referida a energía y recursos naturales. En ella se revisan acuerdos y desacuerdos sobre el sector minero. Entre los acuerdos destacan que el Gobierno no otorgará nuevos títulos mineros a las nuevas peticiones de derechos mineros, ni otorgará licencias ambientales hasta contar con normativas sobre consulta previa y consulta ambiental respectivamente, desgraficación de concesiones mineras que intercepten con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas intangibles y la conformación de mesas técnicas para: a) evaluar procedimientos licencias ambientales y derechos mineros otorgados, b) identificar, caracterizar, priorizar y remediar pasivos ambientales, c) construir de manera articulada el proyecto de ley sobre consulta previa, libre e informada, d) abordar reformas a la ley de Minería. Los desacuerdos se focalizan alrededor de la apertura del catastro minero y la derogatoria del decreto 151 (Acta de cierre, 2022).

Todas estas prácticas y discursos politizados inmersos en los mecanismos de resistencia, si bien encuentran asidero en su cultura ancestral andina, lograron anclarse en el escenario mundial debido a su alineamiento con instrumentos internacionales ambientales. Con esa variable sistémica, la normativa internacional ambiental, se suma mayor legitimidad a la resistencia en virtud tanto de la aceptación de los países signantes como del aval que proveen las investigaciones realizadas por la comunidad científica. Ecuador ha suscrito varios convenios internacionales sobre medio Ambiente, de los cuales, los más relevantes en el tema minero se muestran en el Tabla 6.

Tabla 6

*Instrumentos internacionales sobre medio ambiente suscritos por el Ecuador*

<b>INSTRUMENTO INTERNACIONAL</b>	<b>FECHA DE RATIFICACIÓN</b>	<b>TEMÁTICA</b>
Declaración de Río	Junio de 1992	Medio ambiente y desarrollo donde se establece que se deben tratar cuestiones ambientales con los todos los ciudadanos interesados.
Convenio de Basilea	Registro Oficial N° 432 de 3 de mayo de 1994	Responsabilidad e indemnización por daños resultantes de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación
Convenio de Diversidad Biológica	Registro Oficial N° 148 de 16 de marzo de 1993	Conservación de biodiversidad, uso sostenible de componentes derivados de recursos genéticos, transferencia de tecnologías
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	Registro Oficial N° 532 del 22 de septiembre de 1994	Estabilizar las concentraciones de gas de efecto invernadero y alcanzar un nivel en que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático
Protocolo de Kioto	Registro Oficial 342 de 20 de diciembre de 1999	Cumplimiento de compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones de dióxido de carbono y gas efecto invernadero.
Decisión 699 de la CAN	Gaceta Oficial de la Comunidad Andina de 10 de diciembre de 2008	Elaboración de indicadores ambientales en la Comunidad Andina donde se determina entre otros puntos la superficie de minería y la disponibilidad de agua.
Convenio de Minamata	Registro Oficial Suplemento 497 de 11 de mayo de 2015	Proteger la salud y el ambiente de las emisiones y liberaciones de mercurio principalmente en minería artesanal y pequeña escala.

Acuerdo de Escazú	Registro Oficial 67 de 20 de mayo 2022	Acceso a información, participación pública y acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.
-------------------	--	---

Otros instrumentos que se ocupan de manera puntual de pueblos y nacionalidades indígenas son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El primero (aprobado con Registro Oficial 304 de 24 de abril de 1998) trata sobre los procedimientos para consultar a pueblos interesados sobre la prospección o protección de recursos del subsuelo, así como la participación en los beneficios de esas actividades. El segundo, (Registro Oficial 60 de 14 de agosto de 2018) hace referencia a las consultas de los Estados con pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto sobre utilización o explotación de recursos minerales, hídricos, etc.

El tema de la consulta previa, libre e informada es entendido como un derecho colectivo consignado tanto a nivel constitucional (art. 57) como en diferentes instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador. La consulta previa requiere de procesos participativos con los actores interesados, principalmente pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afros y montubios, a fin de incorporar sus visiones en la toma de decisiones (Carrión, 2012). No obstante, si bien la consulta previa se encuentra estipulada en la constitución del 2008, hasta el momento no ha sido normada ni ejecutada. Pese a ello, existen antecedentes al gobierno de Lasso. Este es el caso relativo al proyecto minero denominado Río Blanco, donde la Corte Provincial de Azuay dictó a favor de la acción de protección por violaciones al derecho colectivo de la consulta previa. El resultado de esta acción constitucional es que el proyecto minero Río Blanco no puede retomar sus actividades hasta que el Estado no practique la consulta previa (Corte Constitucional, 2018).

En este contexto, la geopolítica también se adapta a las nuevas dinámicas y realidades abriendo paso al entendimiento de diversos fenómenos transnacionales, sin sujeción territorial como el calentamiento global o preocupaciones ambientales. Estos fenómenos facilitan el entendimiento de la presión internacional junto con la apremiante necesidad de modificar la matriz energética hacia una producción y consumos más sostenibles con el uso de energías limpias.

## Reflexiones finales

Según Cabrera (2020, p. 23) “la geopolítica crítica establece patrones de análisis que ayudan a explicar fenómenos y procesos sociales, especialmente en el plano internacional, abriendo el camino a otras perspectivas disciplinarias que complementan el conocimiento y la explicación geopolítica de los fenómenos territoriales”. Esta explicación se complementa con la visión de Salgado (2022, p. 64) que plantea que el análisis de la geopolítica crítica se encuentra “no solo en el contexto internacional sino también en su interrelación con lo nacional”. En este sentido, las dinámicas, fenómenos y actores locales inciden en el imaginario geopolítico de los Estados y pueden llegar a modificar tanto sus agendas como sus procesos de toma de decisiones. De ahí la necesidad de revisar los elementos identitarios de la sociedad y la construcción de los discursos geopolíticos que moldean la relación entre actores a diferentes niveles.

El territorio por ejemplo ha sido visto tradicionalmente como el principal pilar de la geopolítica, debido a la importancia que tienen las características geográficas dentro de los límites fronterizos y que a su vez incide en la expansión de los intereses nacionales, más allá de las fronteras. La política exterior por tanto estaría ligada a elementos objetivos del territorio (Cabrera, 2017) y depende de ellos para conseguir poder y asegurar su sobrevivencia. No obstante, las interpretaciones que se atribuyen al mismo no proceden únicamente de fuentes tradicionales o estatales. La pluralidad de actores conlleva a la multiplicidad de visiones, de ahí que el análisis requiere incluir nuevos fenómenos y elementos subjetivos. Este es el caso de las prácticas, discursos y simbolismos ligados a una particular visión de territorio en línea con los patrones culturales, como la idea de la Pachamama y su vínculo con lo sagrado.

En cuanto al espacio, su entendimiento generalmente más amplio como fuente de producción social, también prioriza componentes de poder, seguridad y además expansionismo en aras de la protección y proyección de intereses vitales que dependen de recursos, territorios o elementos fuera de sus fronteras. En este punto merece especial énfasis las ideas de Ratzel, quien veía el espacio vital como la defensa de los intereses raciales de Alemania, la de Haushofer con su intención de extenderse permanentemente en totalitarismos y la de Mackinder sobre el dominio global (Guerrero y Valarezo, 2022).

Sin embargo, a partir de la mirada de la geopolítica crítica, se puede incluir otro tipo de calificativos al espacio, más congruentes con las preocupaciones del contexto, como espacios ambientales, migratorios, democráticos, de coo-

peración e integración; esto representa espacios también relevantes y estratégicos donde priman las relaciones, la historia, las identidades (Bruckmann, Barrios y Lajtman, 2022) y donde se ejercen dinámicas de dominación social. Esos nuevos calificativos contribuyen a caracterizar el espacio latinoamericano y ampliar su concepción de proveedor de recursos naturales hacia una región donde los actores y sus marcos políticos y culturales juegan un papel fundamental. En el caso del Ecuador, la geopolítica inició con consideraciones militares, fue incidida por el dictador Pinochet y posteriormente influenciada por diferentes escuelas clásicas, así como por el posestructuralismo de la geopolítica crítica (Salgado, 2022).

El escenario ecuatoriano está marcado por una disputa de poder y recursos entre actores dominantes como Canadá, China y Australia con intereses por acceso a minerales, el Estado ecuatoriano desde su racionalidad busca alcanzar sus propios intereses y actores locales indígenas que, sobre la base de su cosmovisión, derechos colectivos y apoyados por instrumentos internacionales ambientales, ejercen resistencia. En esta dinámica, ambos actores identifican como amenazas aquello que afecta sus intereses. Al reconfigurar las relaciones de poder se conciben visiones diferenciadas de espacio y territorio que a su vez modifican los entendimientos sobre soberanía y política.

El Estado ha perdido su capacidad de proyectar poder; de ahí que las políticas nacionales extractivistas se ven modificadas, cuestionadas o suspendidas debido a la falta de acuerdos. Estos acuerdos no se alcanzan exclusivamente en el nivel doméstico lo que complejiza el escenario. Además, no se siguen la lógica de que al tener una minoría de poder en el ámbito nacional se favorece el terreno para aceptar una tendencia internacional, pues hay dos tendencias mundiales, una neoliberal y otra ambientalista, cada una con su propia agenda, intereses y actores, por lo que la toma de decisiones políticas y soberanas se ve afectada.

En esta suerte de balance de poder entre los actores se encuentran, por una parte, las empresas transnacionales, las cuales desde una lógica de mercado buscan acumular mayor capital y posicionamiento internacional, lo que implica el acceso a nuevas concesiones mineras, alinearse a estándares ambientales y seguridad jurídica. Para ese objetivo pretenden apoyarse del poder y control que puede ejercer el Estado en sus ciudadanos y recursos; es decir desde una visión geopolítica convencional.

Por otra parte, está el movimiento indígena, quien se ha mostrado tradicionalmente renuente a la extracción de los recursos naturales, privilegiando el

cuidado del agua y la tierra. En esa lógica, resiste al extractivismo desde sus propias prácticas y concepciones culturales (cosmovisión andina). Los mecanismos que utilizan ya sean normativos o de protesta se fortalecen por el hecho que sus prácticas y discursos están en línea con las preocupaciones ambientales, por lo que ha ganado espacio y acogida de los movimientos ambientalistas locales, nacionales y extranjeros. Además, los instrumentos internacionales medioambientales son un elemento clave que provee nuevas lógicas y dinámicas, pues con ellos su resistencia se concibe en marcos internacionales como la agenda planteada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, discusiones sobre el calentamiento global y cambios de la matriz energética. De esta manera, el movimiento indígena conforma una estrategia sistémica que mejora su capacidad de convocatoria y movilización, le permite trascender la frontera nacional al incidir en decisiones domésticas y poner en entredicho el poder de los inversionistas extranjeros y con ello insertarse en el escenario geopolítico internacional.

Finalmente, a nivel académico la contribución de la geopolítica crítica está en las implicaciones ontológicas y epistemológicas, pues considera no solo al objeto sino al sujeto, devolviendo la perspectiva de humanidad; abre la posibilidad a diferentes narrativas sin limitarse a verdades universales; y, revela relaciones de dominación. La geopolítica crítica al englobar nuevas dinámicas y entendimientos de prácticas y discursos de diferentes actores politizados, cuestiona viejas perspectivas y niveles, pues ya no se debe considerar únicamente lo local con la sociedad civil, lo nacional con el gobierno nacional, lo internacional con los inversionistas; sino que esta geopolítica presiona por la incorporación de nuevos niveles y dimensiones como lo supra y subestatal, lo regional y lo global. Esta visión más inclusiva abre paso a reflexionar sobre la gestión del territorio, analizar diferentes repercusiones geopolíticas y situar a Latinoamérica y a Ecuador en la política internacional.

## Referencias

- Acta de cierre. “Mesa 5 energía y recursos naturales”. 9 de septiembre de 2022.
- Agnew, J. 2005. *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*. Barrio, M. (trad.), Madrid: Trama.
- Banco Central del Ecuador. 2022b. “Boletín del Sector Minero. Resultados al primer trimestre 2022”. Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072022.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2022a. “Boletín del Sector Minero. Resultados al tercer trimestre 2021”. Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero012022.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2021b. “Reporte de minería. Resultados al tercer trimestre de 2020”. Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072022.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2021a. “Reporte de minería. Resultados al primer trimestre de 2021”. Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072021.pdf>
- Bruckmann, M. Barrios, M. y Lajtman, T. 2022. “América Latina en la geopolítica del siglo XXI”. *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global. Implicancias para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cabrera Toledo, L. 2017. “La Vinculación entre Geopolítica y Seguridad: Algunas Apreciaciones Conceptuales y Teóricas/ The Link Between Geopolitics and Security: A Conceptual and Theoretical Assessment”. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, N° 20 (junio), 111-25. <https://doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2578>.
- Carrión, P. 2012. *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Konrad Adenauer.
- Cohen, S. B. 2009. *Geopolitics. The Geography of International Relations* (2nd ed.), Lanham, MD: Rowman y Littlefield Publishers.
- CONAIE. 2022. “Por incapacidad y falta de voluntad del gobierno se activa la movilización social en Ecuador”. 9 de junio. Extraído el 25 de septiembre de 2022 de: <https://conaie.org/2022/06/09/por-incapacidad-y-falta-de-voluntad-del-gobierno-se-activa-la-movilizacion-social-en-ecuador/>

- Coporación Financiera Internacional. Extraído el 10 de octubre de 2022 de: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home\\_es](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual_ext_content/ifc_external_corporate_site/home_es)
- Corte Constitucional. 2018. “Caso No. 2546-18-EP Acción extraordinaria de protección”. Extraído el 17 de septiembre de 2022 de: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Corte Constitucional. 2021a. “1-21-CP”. Extraído el 18 de septiembre de 2022 de: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Corte Constitucional. 2021b. “3-21-CP”. Extraído el 18 de septiembre de 2022 de: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Creo 21. 2020. “Plan de Trabajo 2021 – 2025”, Guillermo Lasso. Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>
- Estenssoro, F. y Vásquez, J. 2022. “Introducción. La esencia de la geopolítica ambiental de EE. UU. y sus aliados del norte global”. *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global. Implicancias para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guerrero, G. y Valarezo, J. 2022. “Introducción”. *Geopolítica, territorio y gobernanza multinivel*. Editado por Guerrero, G. y Valarezo, J. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Gordon, T. y Webber, J. 2021. *Extractivismo a sangre y fuego: el imperialismo canadiense en América Latina*. La Paz: CEDLA.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Instituto de Investigación Geológico y Energético. 2021. “Mapa Metalogenético del Ecuador”. Extraído el 24 de septiembre de 2022 de: [https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/METALOGENETICO\\_1M\\_2801020.pdf](https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/METALOGENETICO_1M_2801020.pdf)
- International Council on Mining and Metals. “Our Principles”. Extraído el 10 de octubre de 2022, <https://www.icmm.com/en-gb/our-principles>
- Kissinger, H. 2016. *Orden mundial*. Arijón, T. (Trad). Barcelona: Debate.
- Lois, M. 2022. “Geopolítica crítica y fronteras”. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. 26, no. 1, p. 5-10
- Lynch, C. 2012. “Critical interpretation and interwar peace movements”. *Interpretive Research Design. Concepts and Processes*, editado por Schwartz-Shea, P. y Yanow, D. New York: Routledge.
- Maldonado, P. 2017. “La inversión en minería será de USD 8000 millones hasta 2024”. *Revista Líderes*, 2 de julio. Extraído el 26 de septiembre de 2022 de:

- <https://www.revistalideres.ec/lideres/australia-ensena-tecnologia-minera-economia.html>
- PDAC. 2022. "About PDAC". Extraído el 26 de septiembre de 2022 de: <https://www.pdac.ca/>
- Presidencia de la República. Ecuador. Decreto Ejecutivo N°151, Registro Oficial Suplemento 6 N°512, 10 de agosto de 2021.
- Primicias. 2022. Las exportaciones mineras de Ecuador podrían crecer 23% en 2022. Extraído el 01 de octubre de 2022 de: [https://www.primicias.ec/noticias/economia/exportaciones-mineras-ecuador-crecen/#:~:text=Entre%20enero%20y%20abril%20de,\(PDAC\)%2C%20en%20Toronto.](https://www.primicias.ec/noticias/economia/exportaciones-mineras-ecuador-crecen/#:~:text=Entre%20enero%20y%20abril%20de,(PDAC)%2C%20en%20Toronto.)
- Quiliconi, C. y Rodríguez, P. 2021. *Minería china y resistencia indígena en Ecuador*. Quito: Carnegie Endowment for International Peace.
- Salgado, R. 2022. "Geopolítica como ciencia o disciplina aplicada: procedencia, definición, y expansión". *Geopolítica, territorio y gobernanza multinivel*. Editado por G. y Valarezo, J. Quito: Centro de Publicaciones PUCE
- Secretaría Nacional de Planificación. 2021. "Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025". Extraído el 23 de septiembre de 2022 de: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacion%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Tuathail, G. 1996. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Minneapolis: University of Minnesota Press



<https://acortar.link/VOlyVO>

# CAPÍTULO VI

La diplomacia parlamentaria  
¿Intromisión en la diplomacia tradicional  
o alternativa para la proyección  
internacional de los Estados?

Juan Francisco Camino



## Introducción

La Diplomacia Parlamentaria es tal vez uno de los campos de las relaciones internacionales con menos trabajos de investigación. Esto se debe a que la diplomacia tradicional ha sido una competencia exclusiva de los poderes ejecutivos, independientemente de la forma de gobierno que tiene un país. En la mayor parte de los parlamentos del mundo, existe la filiación a diferentes Organismos Interparlamentarios, también denominados “Grupos Parlamentarios Internacionales”. Estas instituciones, de naturaleza intergubernamental, son espacios en los cuales los legisladores seleccionados directamente por los poderes legislativos de sus países intercambian experiencias, cooperan en materia legislativa y discuten temas de interés común, mismos que se derivan de la agenda de cada legislador, de sus organizaciones políticas, de los parlamentos o de los grupos como tal.

La Unión Interparlamentaria Internacional fue el primer grupo interparlamentario. Nacido en 1889 (Ferrero, 2019), fue el primero de más de 70 grupos creados hasta el año 2015. El Ecuador, particularmente, pertenece a grupos parlamentarios que tienen como característica principal el relacionamiento de los poderes legislativos latinoamericanos. En nuestro país, la literatura sobre este tema es escasa, debido a que el análisis de la diplomacia se ha centrado en lo institucional, en la política exterior del Ecuador y cómo nuestros diplomáticos han llevado a la práctica los lineamientos definidos por el poder ejecutivo. En lo que respecta a los organismos interparlamentarios, los trabajos hacen una descripción de estas instituciones.

Este capítulo tiene como fin hacer una revisión general de los organismos parlamentarios a los que pertenece el Ecuador, y a partir de la literatura disponible sobre estas instituciones, hacer una reflexión sobre si la Diplomacia Parlamentaria es una intromisión a la diplomacia tradicional, o puede ser una alternativa para la proyección internacional del Estado. En este capítulo se describirá un marco teórico, se expondrán los organismos interparlamentarios a los que pertenece el Ecuador y, posteriormente, se realizará una breve reflexión al respecto. Al final, se plantearán las conclusiones de este capítulo y sugerencias de posibles trabajos de investigación futuros sobre esta temática.

## Marco teórico

La diplomacia parlamentaria es un concepto nuevo en el estudio de las Relaciones Internacionales. Si bien los primeros trabajos para conceptualizar y teorizar las Relaciones Internacionales datan del período inmediato a la Segunda Guerra Mundial, algunos consideran que trabajos como el de Tucídides o el análisis de Maquiavelo sobre el Estado darían luces sobre el comportamiento de los Estados. La primera teoría es el realismo, a partir de los trabajos de Hans Morgenthau (Moure, 2015). Después se producen varios debates entre los enfoques “racionalistas” y los “reflectivistas”. Ambas corrientes epistemológicas abarcan la discusión sobre cómo el Estado, actores no estatales, instituciones internacionales e individuos interactúan y definen el Sistema Internacional<sup>12</sup>.

En el marco de la teoría institucionalista, sus principales supuestos establecen que los actores estatales y no estatales son importantes para entender la dinámica del Sistema Internacional. Por lo tanto, el papel de las organizaciones internacionales en el comportamiento de los actores es fundamental, ya que establecen límites a sus acciones en medio de un sistema internacional anárquico (Kauppi y Viotti, 2014; Grasa, 2015).

Esto incluye los enfoques institucionalistas de Douglas North, y la importancia de las instituciones formales e informales para explicar el comportamiento de los actores.

Las instituciones internacionales ayudan a reducir la asimetría de poder entre los Estados, permitiendo que países con menores capacidades puedan reducir las brechas de información respecto al comportamiento de países “centrales”, tomando como referencia los conceptos de centro y periferia del estructuralismo y permitiendo las relaciones de cooperación (Kauppi y Viotti, 2014). Los gobiernos tienen bajo sus competencias la formulación, aplicación y evaluación de la política exterior, la política internacional y la administración de la diplomacia (Sánchez, 2014). Los estudios de los grupos que son conformados por representantes de los poderes legislativos son incipientes, limitándose a “documentar el funcionamiento de los diferentes foros parlamentarios internacionales”, y establecer definiciones (Ferrero, 2019).

La Diplomacia Parlamentaria, desde distintos abordajes es independiente de la diplomacia tradicional pero que a su vez la complementa (Manyi, 2017; Stavridis, 2018; Ferrero, 2019). Para Stavridis (2018), esta incluye un conjunto de actividades y acciones internacionales realizadas por los congresos, que buscan establecer a los parlamentos como órganos representativos de organi-

---

<sup>12</sup> Sistema Internacional entendido como un conjunto de interacciones entre diferentes actores, que producen estructuras y son estructuradas al mismo tiempo.

zaciones regionales o globales a través de las instituciones parlamentarias que contemplan a representantes de los poderes legislativos de varios países.

En otra definición, podemos entender a la Diplomacia Parlamentaria como un conjunto de actividades asociadas al interés del Estado, que pueden ser promovidas, desarrolladas y ejecutadas por los parlamentarios en un contexto tanto de competencias constitucionales como de intercambio de valores, ideas, experiencias y legislación entre legisladores, sea a través de medios formales como las instituciones interparlamentarias, o informales, a través de intercambio directo con sus colegas de otros parlamentos (Cincunegui, 2018). Estas actividades, pueden ser consideradas como complementarias, pero en algunos casos pueden confundirse con la sobreposición a las competencias de los ministerios de exteriores de cada país.

La Diplomacia Parlamentaria cada vez posee de espacios más consolidados en los cuales los parlamentarios del mundo intercambian experiencias, cooperan y promueven los principios democráticos, la solución pacífica de conflictos y tratan de canalizar la agenda internacional de cada país (Inter-Parliamentary Unión, 2005; Stavridis, 2018).

Para Fiott, y citado por Cincunegui (2018), existen 4 formas de este tipo de diplomacia: intraestatal, interestatal, intraregional e interregional. La actividad esencial de estos espacios es la interacción y cooperación parlamentaria. Para Ferrero (2019), el modelo de la Unión Parlamentaria Internacional es el que ha guiado a otros espacios de este tipo, permitiendo a sus miembros mantener relaciones formales e informales.

El enfoque europeo de la Diplomacia Parlamentaria (Ferrero, 2019) centra su análisis en los espacios de integración regional, específicamente en las competencias y funciones de las organizaciones parlamentarias internacionales, tomando como referencia al Parlamento Europeo creado en 1958 y que actualmente alberga a representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, elegidos a través de sufragio directo y en circunscripción nacional. Por otro lado, en América Latina los estudios sobre Diplomacia Parlamentaria han descrito a los actores como legisladores o asesores, entendiéndose un enfoque más constructivista en su análisis. Los objetos de estudio han sido los grupos interparlamentarios de amistad y los Organismos Interparlamentarios, haciendo una revisión de sus acciones y logros (Malamud & Stavridis, 2011).

Los espacios más importantes de la Diplomacia Parlamentaria son los grupos parlamentarios, sean los de amistad o los órganos interparlamentarios. También existen unos más informales, que en muchas ocasiones solo necesitan

de la iniciativa de ciertos legisladores como las comisiones interparlamentarias, en las que se trabaja en el diálogo político, las misiones, visitas y recepciones oficiales, y la participación de los legisladores en instituciones parlamentarias internacionales (también llamados como organismos interparlamentarios), y en todo tipo de redes internacionales de parlamentarios (Cincunegui, 2018).

En el caso de los Organismos Interparlamentarios, estos pueden definirse como espacios de encuentro y discusión de los legisladores de los países miembros, quienes interactúan con la intención de establecer posiciones comunes respecto a temas de interés. Son grupos con autonomía de los parlamentos y gobiernos, y sus miembros son asignados oficialmente por el Congreso de sus respectivos países (Kissling, 2011; Manyi, 2017; Cincunegui, 2018; Ferrero, 2019). Estos grupos tienden a no tener capacidad de influir sobre los gobiernos de los Estados miembro o sobre otros organismos internacionales. Por otro lado, estos espacios proveen de información y experiencias parlamentarias para fortalecer la legislación y fiscalización de sus miembros, discutir temas planteados en el marco de estas instituciones y en algunos casos muy específicos, para interpelar a las autoridades nacionales que se encargan de la política exterior, siempre y cuando los Estados así lo hayan consentido (Lipps, 2020).

Las características de estos órganos son, de acuerdo con Kissling (2011):

- Estatutos y reglamentos que determinan su estructura y funcionamiento.
- La constitución de órganos y delegaciones de representantes de parlamentos nacionales.
- Presupuesto.

## Organismos Interparlamentarios a los que pertenece la Asamblea Nacional del Ecuador

En esta sección se clasifican los principales Organismos Interparlamentarios en los que Ecuador tiene participación a través de su Asamblea Nacional. De la misma manera, se resaltar a los Grupos Parlamentarios en los que el país tiene participación en el período 2021-2025.

### ParlAmericas

Está conformada por los congresos de 35 Estados de las Américas. Su lema es “Fortalecemos la democracia y la gobernabilidad del hemisferio a través del

diálogo político y la acción parlamentaria”. Su misión es “mejorar y reforzar los procesos democráticos nacionales y hemisféricos, aportando un foro de liderazgo que canalice el debate continuo sobre cuestiones de interés común”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

## Parlatino

Es un órgano parlamentario unicameral, conformado por los representantes nacionales de los países soberanos de América Latina y el Caribe, y que fueron elegidos a través de sufragio directo y secreto. El propósito de esta organización es velar por los Derechos Humanos, fomentar el desarrollo económico y social de Latinoamérica, oponerse y luchar contra toda forma de colonialismo o neocolonialismo y contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacional (Parlatino, 2022).

## Parlamaz

El Parlamento Amazónico es un organismo creado en 1989 e integrado por representantes de los congresos de los países amazónicos. Uno de sus objetivos más relevantes es acelerar los procedimientos internos dirigidos a la aprobación de programas nacionales que favorezcan la utilización racional de los recursos naturales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

## Unión Interparlamentaria (UIP)

Esta institución nació en 1889, su objetivo inicial fue a promover la paz a través de la diplomacia parlamentaria y el diálogo. En la actualidad, 179 parlamentos del mundo son miembros de este organismo, y cuenta con 12 miembros asociados. Tiene como uno de sus principales objetivos la promoción de la democracia a nivel internacional. La Unión Parlamentaria Internacional trabaja “por el fomento a los Derechos Humanos, la igualdad de género, el empoderamiento de los jóvenes y el desarrollo sostenible a través del diálogo político, la cooperación y la acción parlamentaria” (Inter - Parliamentary Union, 2022). De la misma manera, busca promover la gobernabilidad democrática, las instituciones y sus valores.

## Eurolat

Es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Está conformada por representantes de parlamentos latinoamericanos y de los Estados pertenecientes a la Unión Europea. Busca “Coadyuvar a promocionar y profundizar en los aspectos concretos de la asociación en temas de democracia, política exterior, gobernabilidad, integración, paz y derechos humanos, asuntos económicos, financieros y comerciales, asuntos sociales y medio ambiente” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022; EUROLAT, 2022).

## Grupos Parlamentarios de Amistad existentes en el período legislativo 2021-2025

Actualmente existen 16 Grupos Parlamentarios de Amistad registrados en la página web de la Asamblea Nacional. Los parlamentos con los que se mantienen estos grupos son:

Tabla 7

*Grupos Parlamentarios de Amistad de la Asamblea Nacional del Ecuador. Período 2021-2025*

País	Presidente	Bancada	Vicepresidente	Bancada
Alemania	José Chimbo	Pachakutik	Rosa Cerda	Pachakutik
Argentina	Amada Ortiz	Independiente	Sofía Espin	UNES
Canadá	Carlos Zambrano	UNES	Patricia Mendoza	UNES
Colombia	Guido Chiriboga	Acuerdo Nacional	Maria del Carmen Aquino	Acuerdo Nacional
Corea del Sur	Nathalie Arias	Acuerdo Nacional	Pendiente	No Aplica
Cuba	Blasco Luna	UNES	Dina Farinango	Pachakutik
China	Wilma Andrade	Izquierda Democrática	Pendiente	No Aplica
España	María José Plaza	Acuerdo Nacional	Esteban Torres	Partido Social Cristiano
Estados Unidos	Marjorie Chávez	Partido Social Cristiano	Joao Acuña	UNES

Indonesia	Blanca Sacancela	Acuerdo Nacional	Briana Villao	Acuerdo Nacional
Israel	Jorge Pinto	Acuerdo Nacional	Augusto Guamán	Acuerdo Nacional
Italia	Jhon Vinueza	Independiente	Ana María Raffo	UNES
Japón	Lucía Placencia	Izquierda Democrática	Eduardo Zambrano	UNES
Rusia	Daniel Noboa	Independiente	Pamela Aguirre	UNES
Uruguay	Rosa Belén Mayorga	UNES	Fernando Cedeño	UNES
Turquía	Jhajaira Urresta	UNES	Pendiente	No Aplica

*Nota.* Adaptado de Asamblea Nacional, 2022.

Debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, a la fecha de realización de este capítulo, solo se encuentran activos 2 de los 16 grupos interparlamentarios registrados.

## ¿La Diplomacia Parlamentaria es una intromisión en la diplomacia tradicional o una alternativa para la proyección internacional de los Estados?

Los grupos interparlamentarios, así como los grupos de amistad entre legisladores de diferentes Estados son espacios que carecen de capacidad supranacional. Esto quiere decir que no cuentan con la atribución de generar una legislación vinculante a los parlamentos que pertenecen a estos grupos. Incluso no tienen capacidad de interpelación a funcionarios del poder ejecutivo de los Estados miembros, salvo que, en determinadas ocasiones, se le otorgue esta capacidad por decisión soberana de un Estado.

Las instituciones interparlamentarias, al ser espacios de cooperación entre representantes de diferentes países, se han convertido en promotores de valores y principios democráticos, y en algunos casos pueden incluso enviar delegaciones a países miembros para observación electoral o para verificar posi-

bles violaciones a los Derechos Humanos o resquebrajamientos democráticos en coyunturas relacionadas con Golpes de Estado o protestas. Las relaciones de cooperación entre parlamentos de varios países no debe ser vista como una intromisión a los mecanismos diplomáticos formales del Estado, ya que tienen su propia naturaleza, intereses y margen de acción. En el caso ecuatoriano, no se registra la intromisión de alguna de estas instituciones en las acciones del Ministerio rector de las Relaciones Internacionales del Estado, y más bien, la especificidad en el trabajo de los grupos parlamentarios hace que estos tengan un rol más complementario a la labor del Ejecutivo en la política exterior y política internacional.

Desde una perspectiva del poder blando<sup>13</sup>, estos órganos pueden ser una herramienta para la difusión cultural, valores políticos, orientaciones afectivas y evaluativas sobre la democracia, Derechos Humanos, cooperación e Integración Regional. También puede servir como espacio para el intercambio académico y de investigación sobre temas legislativos, a través del intercambio de experiencias para la formación de Escuelas Legislativas en diferentes países de la región.

## Conclusiones

La Diplomacia Parlamentaria no es un concepto nuevo, pero sus estudios no se han desarrollado en los últimos 15 años, y se han concentrado en el análisis de las formas en las que se manifiesta este fenómeno. Esto ha generado una brecha en la reflexión sobre este tema, específicamente sobre sus causas y efectos sobre las instituciones o en los actores individuales de las relaciones internacionales de los Estados. Al no existir mucha bibliografía, el reto de los investigadores en Relaciones Internacionales se vuelve aún mayor. Es la oportunidad de generar mayor teorización sobre este tema, y desarrollar otro tipo de estudios que puedan centrarse tanto en la producción de las instituciones parlamentarias, grupos de amistad, y el análisis de sus actores.

La Diplomacia Parlamentaria muchas veces es entendida como “Turismo Parlamentario”. Resignificar este concepto es uno de los principales retos, y para hacerlo, la cooperación entre parlamentos de distintos lugares del mundo como espacio de proyección de intereses estatales es fundamental. Si bien no puede reemplazar a la diplomacia tradicional ni las competencias del ejecutivo, el establecer modelos de legislación, intercambio de experiencias de fis-

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la definición dada por Joseph Nye, el poder blando es aquel en el cual no se usa la coerción para influir sobre otros Estados. Se lo hace a través de la cultura, educación, religión o deportes.

calización y ser un espacio de cooperación entre bancadas afines le permitirá entender en toda su dimensión el concepto de diplomacia parlamentaria.

La complementariedad con las acciones del ejecutivo puede generarse tanto en el diseño, implementación y evaluación de la política exterior. De hecho, con base en la cooperación entre distintos poderes del Estado y niveles de gobierno, el Parlamento puede ser fundamental para la ratificación de tratados internacionales, que, para su entrada en vigor, necesiten la aprobación de los parlamentos. Esto es de especial interés del Estado ecuatoriano, ya que la Constitución establece que los Tratados Internacionales requerirán de aprobación legislativa para que puedan ser parte de nuestro ordenamiento jurídico. Para facilitar este procedimiento, tanto los grupos parlamentarios de amistad, como las comisiones de Relaciones Internacionales, pueden cumplir con esa función.

## Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). "Grupos Inter-Parlamentarios". Extraído el 2 de diciembre de 2022 de: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/parlamericas-0>
- Cincunegui, J. D. (2018). *Acerca de la diplomacia parlamentaria y sus desafíos en un mundo en rápida transformación. Diplomacia de los Parlamentos* (p. 41). Quito: Asamblea Nacional.
- EUROLAT. (2022, Febrero 26). Asamblea Parlamentaria Euro - Latinoamericana. Retrieved from Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/default\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/whatiseurolat/default_es.htm)
- Ferrero, M. (2019). *Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo*. Colombia Internacional, pp. 139-167.
- Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo con teoría sistémica internacional. En C. del Arenal, y J. Sanahuja, *Teoría de las Relaciones Internacionales*, pp. 97-127. Madrid: Tecnos.
- Ibañez, J. (2015). Socialconstructivismo: Ideas, valores y normas en la política mundial. En J. Sanahuja, y C. Del Arenal, *Teoría de las Relaciones Internacionales*, pp. 189-215. Madrid: Tecnos.
- Inter-Parliamentary Union. (2005). *Parliamentary Involvement in International Affairs. Second World Conference of Speakers of Parliaments*, p. 54. New York: Inter-Parliamentary Union.
- Inter - Parliamentary Union. (2022). "About Us". Extraído el 2 de diciembre de 2022 de: <https://www.ipu.org/about-us>
- Kauppi, M. y Viotti, P. (2014). *International Relations Theory*. Londres: Pearson.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissling, C. (2011). *The legal and political status of International Parliamentary Institutions*. Berlín: Committee for a Democratic UN.
- Lipps, J. (2020). Intertwined parliamentary arenas: Why parliamentarians attend international parliamentary institutions. *European Journal of International Relations*, pp. 1-20.
- Malamud, A., y Stavridis, S. (2011). Parliaments and Parliamentarians as International Actors. En B. Reinalda, *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, pp. 101-115. Ashgate.

- Manyi, W. (2017). *Role of Parliamentary Institutions in International Relations: the Case of Parliament of Kenya*. Nairobi, Kenia.
- Moure, L. (2015). El Realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: Génesis, evolución y aportaciones actuales. En C. Arenal, y J. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, p. 373. Madrid: Tecnos.
- Parlatino. (2022). "Historia Y Objetivos. Retrieved from Parlamento Latinoamericano y Caribeño". Extraído el 2 de diciembre de 2022 de: <https://parlatino.org/historia-y-objetivos/>
- Sánchez, L. (2014). "El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis". *Colombia Internacional*, pp. 103-132.
- Sartori, G. (2011). *¿Cómo hacer Ciencia Política?*. Madrid: Tecnos.
- Stavridis, S. (2018). La Diplomacia Parlamentaria: El papel de los parlamentos en el mundo. *Revista Española de Derecho Internacional*, pp. 187-206.



# Ecuador hacia el 2025: Escenarios, conflictos y oportunidades

La incertidumbre parece estar ligada a la realidad del Ecuador como un elemento inseparable. Entre la debilidad de sus instituciones formales, la presión de actores por fuera de la ley, y el constante cambio del sistema internacional, el país afronta desafíos coyunturales y estructurales severos que demandan un dominio amplio por parte de los tomadores de decisión y la ciudadanía para poder emprender el mejor rumbo posible.

En este sentido, el libro “Ecuador hacia el 2025: Escenarios, Conflictos y Oportunidades” compila una serie de análisis desde distintas perspectivas de la Ciencia Política, los estudios de seguridad y las Relaciones Internacionales para dar un panorama diverso y holístico que arroje luz sobre la realidad del país.

Este esfuerzo del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico (CESPE) busca convertirse en un aporte sólido para el Ecuador en la búsqueda de mejores soluciones y plena comprensión del panorama estratégico.

ISBN 978-9942-765-91-8



9 789942 765918



**ESPE**  
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA