ATRIO

Raúl Salgado Espinoza

Estados pequeños en relaciones asimétricas

Ecuador y Estados Unidos en el siglo XXI



FLACSO Ecuador

Estados pequeños en relaciones asimétricas: Ecuador y Estados Unidos en el siglo XXI

Raúl Salgado Espinoza

Estados pequeños en relaciones asimétricas: Ecuador y Estados Unidos en el siglo XXI

Editorial FLACSO Ecuador

© 2026 FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, febrero de 2026

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-768-1 (impreso)
ISBN: 978-9978-67-769-8 (PDF)
ISBN: 978-9978-67-770-4 (EPUB)

https://doi.org/10.46546/2026-76atrio



https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito, Ecuador
Telf.: (593 2) 294 6800 Fax: (593 2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Diseño de portada: Antonio Mena,
con asistencia de Gemini.

Salgado Espinoza, Raúl

Estados pequeños en relaciones asimétricas : Ecuador y Estados Unidos en el siglo XXI / Raúl Salgado Espinoza.- Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2026

xxii, 241 páginas : figuras, tablas . – (Serie ATRIO)

Bibliografía: p. 225-241

ISBN: 9789978677681 (impreso)
ISBN: 9789978677698 (PDF)
ISBN: 9789978677704 (EPUB)

POLÍTICA EXTERIOR ; RELACIONES EXTERIORES ; PODER POLÍTICO ; RELACIONES BILATERALES ; POLÍTICA INTERNACIONAL ; CIENCIA POLÍTICA ; ECUADOR ; ESTADOS UNIDOS ; SIGLO XXI

327.866 – CDD

A En la serie Atrio se publican obras arbitradas.

Con mucho amor para mis hijas,
Feline y Philipa, y mi hijo, Louis,
quienes han tenido que sufrir mi ausencia
para que yo pueda continuar esta ruta.

Índice de contenidos

Abreviaturas y siglas xiii

Prólogo xv

Agradecimientos xxi

Introducción 1

Capítulo 1
Del campo de estudios de Estados pequeños y de su política exterior: reflexiones y estado de la cuestión 24

Los estudios de Estados pequeños: surgimiento y desarrollo 26

Los estudios de Estados pequeños en Ecuador y en el resto de América Latina 35

Acercamientos epistemológicos y metodológicos en los estudios de Estados pequeños 37

Temáticas generales de los estudios de Estados pequeños: democracia, instituciones y política doméstica 39

Los estudios de Estados pequeños: la geografía política y la geopolítica 44

Medioambiente, tecnología y economía política internacional desde la perspectiva de los estudios de Estados pequeños 48

Conclusiones 51

Capítulo 2
Enfoque teórico para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables: asimetría, interseccionalidad y pequeñez 54

Pequeñez, asimetría e interseccionalidad en las relaciones bilaterales . . . 57

Asimetría en los procesos de construcción y ejecución de la política exterior de los Estados pequeños vs. los Estados grandes/potencias 66

Tres momentos para el análisis de una relación bilateral asimétrica e inestable 76

Conclusiones 79

Capítulo 3
Fuentes y actores que influencian la política exterior de Ecuador y EE. UU. 82

Fuentes normativas y recursos de política exterior en Ecuador y EE. UU. 84

Ideología y tipos de gobierno en la política exterior de EE. UU. y Ecuador a principios del siglo XXI 94

Contexto histórico de la política exterior bilateral de Ecuador con EE. UU. a comienzos del siglo XXI. 97

Conclusiones 105

Capítulo 4
El periodo de fricción en la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI 108

Presidentes en la arena de la política exterior bilateral. George W. Bush: de mejor amigo del Ecuador a peor que el diablo . . . 110

Inestabilidad y tradición vs. transformación y desconfianza: fricciones en la política exterior de defensa y seguridad 121

La fragilidad e intermitencia en los/las ejecutores/as de la política exterior ecuatoriana 129

La política exterior económica de Ecuador: entre la dependencia y la búsqueda de autonomía. 138

Conclusiones 145

Capítulo 5
La ruptura y los consecuentes tropiezos de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. 148

De la admiración a la continuidad de la disociación: presidentes y sus emisarios en acción 149

Secuelas de la ruptura y contratiempos que dificultaron la cooperación bilateral 159

Incertidumbre y distanciamiento en política exterior bilateral para la cooperación en seguridad y defensa 164

La difícil diversificación de la política exterior ecuatoriana: "Si te reúnes con mi enemigo entonces eres mi enemigo" 168

Conclusiones 174

Capítulo 6
El proceso de restauración y factores que explican el reacercamiento entre Ecuador y EE. UU. 176

La experiencia y familiaridad entre actores/as de la política que ablandaron el camino de la restauración de la relación bilateral 178

El regreso a la inestabilidad institucional y a la fragilidad laboral de las autoridades ecuatorianas de política exterior 189

El reto ecuatoriano de no caer en una nueva dependencia durante el proceso de restauración de la relación bilateral 194

Las crisis por desastres naturales y sanitarios: factores que demandan a los Estados pequeños cuidar su relación bilateral asimétrica 197

La nueva cooperación bilateral en el campo de seguridad y lucha contra el narcotráfico: el regreso de la presencia militar norteamericana a Ecuador 203

Conclusiones 209

Capítulo 7
Ideología, institucionalidad e intereses como otros factores que fomentaron una relación bilateral inestable: conclusiones 211

Confrontación ideológica en la política exterior bilateral ecuatoriana-estadounidense en el siglo XXI 216

Percepciones de amenaza en lugar de cooperación: la sobredimensión de la presencia de EE. UU. en Ecuador 217

Aspectos de la economía y el comercio: la búsqueda de autonomía y reducción de la dependencia 219

Diversidad de valores y principios: fluctuación de intereses y contextos en la política exterior bilateral 220

Interseccionalidad, debilidad de las instituciones e inestabilidad laboral en Ecuador como factor de vulnerabilidad en una relación bilateral asimétrica. 222

Referencias. 225

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Interseccionalidad en el proceso de toma de decisiones y ejecución de la política exterior de los Estados pequeños 64
Figura 2.2. Pasos generales para la construcción, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior 71

Tablas

Tabla 1.1. Formas de definir Estado pequeño en la literatura académica de los EEP 14
Tabla 2.1. Periodos, sistemas/contextos y factores para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables 77
Tabla 4.1. Presidentes, autoridades de alto rango, embajadores/as y otros actores de EE. UU. en Ecuador en el periodo 1993-2011 119
Tabla 4.2. Autoridades, embajadores/as y otros/as actores/as de Ecuador en EE. UU. en el periodo 1998-2013 124
Tabla 5.1. Autoridades, embajadores/as y otros/as actores/as de EE. UU. en Ecuador en el periodo 2009-2019 155
Tabla 5.2. Autoridades, embajadores/as y otros/as actores/as de Ecuador en EE. UU. en el periodo 2009-2017 158

Tabla 6.1. Autoridades, embajadores/as y otros actores de EE. UU. en Ecuador en el periodo 2017-2024 186
Tabla 6.2. Autoridades, embajadores/as y otros actores de Ecuador en EE. UU. en el periodo 2017-2024 190
Tabla 7.1. Factores que explican la inestabilidad de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XXI. 215

Abreviaturas y siglas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APE	análisis de política exterior
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Suroriental
ASML	Advanced Semiconductor Materials Lithography
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas para la Erradicación de la Droga
AWAC	aviones radares con la capacidad de detectar barcos
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CECA	Comunidad Europea para el Carbón y el Acero
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
COSUNA	Comunidad Suramericana de Naciones
DEA	Administración de Control de Drogas
EEP	estudios de Estados pequeños
EE. UU.	Estados Unidos de América
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOL	Forward Operating Location

FRUS	Foreign Relations of the United States
GAD	Gobiernos autónomos descentralizados
GAI	grado alto de interseccionalidad
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI	grado bajo de interseccionalidad
GMI	grado medio de interseccionalidad
IDEA	Innovation and Development Act
ITT	Ishpingo Tambococha Tiputini
JID	Junta Interamericana de Defensa
MCE	Ministerio de Comercio Exterior
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
NRS	nuevo regionalismo suramericano
NSA	National Security Agency
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	organizaciones internacionales/intergubernamentales
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PLANEX	Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020
PIB	producto interno bruto
SUCRE	Sistema Unitario de Compensación Regional
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRI	Tratado Recíproco de Inversiones
UE	Unión Europea
UIDES	Unidad de Inteligencia Especial de Seguridad
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
WHA	Bureau of Western Hemisphere Affairs
WHISC	Western Hemisphere Institute for Security Cooperation

Prólogo

En esta obra, el colega y amigo Raúl Salgado vincula ámbitos de las relaciones internacionales que generalmente son abordados en forma separada o con escasa relevancia. Se trata de los Estados pequeños que, aunque numerosos, padecen lo que hace varias décadas Robert Keohane denominó el "síndrome de Liliput". Este fenómeno se torna más difícil de comprender cuando se analizan actores estatales ubicados en la zona de influencia de una superpotencia, con un pasado hegemónico y un proyecto que busca restablecerlo. En los últimos años los Estados pequeños están siendo objeto de una mayor atención por parte de reconocidos autores; sin embargo, este objeto no logra insertarse en los textos y manuales sobre las relaciones internacionales.

A ello se suma la cuestión de la política exterior; una de las dos políticas externas de los Estados —la otra es la de defensa—. La política exterior de los Estados pequeños debe reconocer, como se menciona en el capítulo 2 de este libro, la cuestión de las relaciones bilaterales asimétricas inestables, sobre todo la asimetría, la interseccionalidad y la pequeñez, pero sin descuidar las relaciones multilaterales. Esto porque para los Estados pequeños como Ecuador, los foros y escenarios multilaterales constituyen la oportunidad para defender sus valores y principios rectores de las relaciones exteriores. Sin embargo, los Gobiernos de tales Estados centran sus esfuerzos en las relaciones bilaterales, porque consideran que pueden obtener más beneficios que actuando en conjunto frente a potencias hegemónicas

como Estados Unidos. Ese es precisamente uno de los efectos del citado síndrome. A los liliputienses, en la novela satírica de Jonathan Swift, les costó mucho entender que si se unían esfuerzos se podía derrotar al gigante de Gulliver. En la realidad del sistema internacional no siempre se logra esa coordinación ni la construcción de alianzas para atender las relaciones asimétricas.

Eso es lo que Salgado explora al hacer referencia a la construcción y la ejecución de la política exterior de los Estados pequeños frente a los Estados grandes/potencias, y que se hacen más arduas cuando las asimetrías son manifiestas y se producen en un escenario de inestabilidad. Y en un mundo complejo y con numerosas dinámicas, que operan de forma diferenciada en los distintos niveles y ámbitos de acción, se requiere entender los asuntos epistemológicos y metodológicos, que no escapan al ojo crítico del autor.

Ahora bien, aludir a esas relaciones asimétricas entre actores pequeños y grandes no significa que el pequeño no tenga influencia en los asuntos mundiales. Esto lo explica Tom Long en varios de sus trabajos, que son citados en esta obra. Long afirma en su libro *A Small State's Guide to Influence in World Politics* que "los Estados pequeños pueden alcanzar importantes objetivos internacionales y ejercer influencia, pero no sin superar limitaciones significativas". El hecho de que esta afirmación se refleja en el trabajo de Salgado evidencia los intercambios académicos entre ambos.

Pero también se refleja la idea final del aporte de Long en el texto citado, con la cual se reconoce que cuando los Estados pequeños tienen un significativo nivel de dependencia del capital y los mercados externos, aumentan las vulnerabilidades políticas y económicas. En este libro Salgado va más allá, porque señala en las conclusiones que la poca preparación y la pobre institucionalidad pueden generar mayor vulnerabilidad de los actores pequeños; Ecuador es un ejemplo de ese fenómeno, en criterio del autor. Y agrega que los Estados pequeños requieren de mayor claridad, continuidad y capacidad humana para alcanzar las metas que se proponen en una relación bilateral asimétrica. Por eso, esta

obra más que un resumen de las tesis de Long refleja su aplicación al caso ecuatoriano.

Ello conduce a reconocer que en este tipo de actores internacionales no se trata solo de tener valores y principios de largo plazo, que permitan formular una política exterior de Estado y no de Gobierno, sino la necesidad de contar con un servicio exterior y diplomático profesional, estable y altamente capacitado. Así mismo, hay que destinar un presupuesto acorde para atender las necesidades de las misiones diplomáticas en el exterior. El funcionariado diplomático se convierte en los ojos, los oídos y la boca de la república; en una fuente para difundir los intereses nacionales, al mismo tiempo que es receptor de información que debe sistematizarse para que los tomadores de decisiones domésticos formulen las acciones concretas en las relaciones exteriores.

El problema es que con frecuencia la ciudadanía, y la sociedad en general, por falta de educación y conocimiento, consideran la política exterior y la acción diplomática como un gasto innecesario. Tras la lectura de esta obra, se comprende por qué esa no debe ser la concepción dominante, pues Salgado aporta elementos para entender la relevancia de las relaciones exteriores y sobre todo bilaterales.

Otro elemento valioso es que el autor no se limita a revisar y sistematizar la conducta exterior de Ecuador, sino que rescata una vinculación, muchas veces olvidada en este tipo de estudios: la incidencia de lo doméstico sobre la democracia y las instituciones. Esto es relevante porque —desde mi perspectiva— la política exterior, en términos ontológicos y epistemológicos, es el punto de convergencia de las ciencias políticas, la administración pública y los estudios sobre las relaciones internacionales. Si bien el análisis de política exterior es un campo específico de estas, presenta particularidades, que lo ubica, en la concepción de los programas de investigación científica de Lakatos, en un área en la que se requieren comprender los factores internos de los Estados para aproximarse a la conducta externa. Tal aproximación se observa en este libro cuando Salgado identifica distintas etapas de la relación bilateral Ecuador-Estados Unidos, fases que desde las fricciones hasta las rupturas

y luego la restauración y los reacercamientos manifiestan la inestabilidad que mencioné antes.

Esos detalles no escapan al ojo avizor del autor, a quien conozco por las múltiples ocasiones en que hemos intercambiado opiniones sobre estas temáticas. Salgado comprende que es necesario vincular los estudios de este tipo de actores con cuestiones de geografía política y geopolítica, así como medio ambiente, tecnología y economía política internacional. Hoy no se pueden limitar los análisis a puntos focales concretos; es necesario contextualizar los fenómenos objeto de estudio. Repetir lo que se ha hecho en las últimas décadas del siglo XX en la disciplina de las relaciones internacionales es quedarse en la visión anglosajona de comprender la dinámica mundial a partir de los centros de poder y de las superpotencias. Y en las relaciones internacionales este giro adquiere mayor relevancia, por ser una disciplina que no solo tiene el núcleo duro al que aludía Lakatos en su planteamiento, sino que ha generado diversos y muy distintos campos de estudio. Esto también ocurre en el análisis de la política exterior. De ahí la importancia de un acercamiento epistemológico y ontológico al estudio de los Estados pequeños.

Por consiguiente, quien se acerque a este libro no encontrará un simple recuento de las relaciones entre Ecuador, el pequeño, y Estados Unidos, el gigante, en un hemisferio en el que intervienen numerosas variables desde el siglo XIX y que hoy, en la presente centuria, adquieren una dinámica particular, como no ocurre en otra región del mundo. La historia de las relaciones interamericanas, que ha marcado, influenciado y hasta determinado los vínculos bilaterales entre Washington y los países latinoamericanos, registra situaciones particulares que deben sistematizarse en el marco de las diadas. Estas solo se entienden cuando se logran identificar esas características y ubicarlas en el escenario apropiado.

Usted, lector o lectora, podrá recorrer las páginas de esta obra para redescubrir desde los aspectos arriba citados hasta cuestiones de las ideologías, las instituciones y los intereses, factores que inciden en la relación bilateral inestable entre los Estados objeto de estudio. Con ello se pueden hallar referencias a las vulnerabilidades, en particular de Ecuador. Esto no

significa que el libro se convierta en uno de esos trabajos que resultan de una lectura compleja y solo limitada a la academia. Por el contrario, desde mi perspectiva, es un texto que puede leerse sin tener el conocimiento científico y técnico de los y las especialistas en análisis de política exterior, porque, como dice Salgado en la introducción, es un libro que busca explicar la inestabilidad de las relaciones bilaterales Quito-Washington en el siglo XXI.

Tampoco la persona lectora se quedará solo con esa relación porque se tienen en cuenta, como factores colaterales, la incidencia de China y otros actores estatales sobre la conducta de Ecuador. Reitero: las relaciones bilaterales entre dos Estados hoy no pueden limitarse a esa diada. Se deben contextualizar y los análisis conducir a sistematizaciones para obtener información que genere lecciones. Este es un tributo valioso que la academia debe dar, en especial cuando distintos actores políticos cuestionan el aporte de los centros de investigación y pensamiento a la sociedad. Este libro muestra cómo se puede concretar esa contribución en un ámbito que no siempre es, como dije arriba, de interés para la ciudadanía.

No puedo concluir el prólogo sin agradecer al autor por el honor que me concede al permitirme escribir estas líneas. Con Raúl he tenido muchas horas de intercambio de opiniones, precisamente sobre temas de política exterior y de relaciones bilaterales en el caso de dos países pequeños: Ecuador y Costa Rica. Para quienes nos interesamos por el análisis de política exterior, sobre todo de Estados pequeños, leer una obra como esta constituye una oportunidad de obtener una nueva perspectiva del estudio y reconocer las numerosas aristas que tiene esta cuestión de la proyección exterior de tal categoría de Estados en el mundo complejo y transformado del siglo XXI.

Esta obra es un aporte a los estudios de los Estados pequeños que será, sin duda, de gran utilidad para cada profesional que se interesa por la política exterior de esos actores estatales; afortunadamente está aumentando el número de tales profesionales en América Latina; en particular en el nivel de posgrado. Por eso a quien ha llegado —bien puedo decir

soportado— hasta esta página del prólogo, le aseguro que encontrará una lectura atrayente en las próximas secciones sobre la relación bilateral asimétrica e inestable entre Ecuador y Estados Unidos.

Carlos Murillo Zamora
Catedrático de la Universidad de Costa Rica y la
Universidad Nacional de Costa Rica
Heredia, Costa Rica, noviembre de 2025

Agradecimientos

Este libro es producto del proyecto "La relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos en el siglo XXI", desarrollado durante mi año sabático 2023-2024, que tuve la fortuna de hacer en Reino Unido en contacto con colegas de varias universidades y con exdocentes del tiempo de mi doctorado. Por tanto, agradezco a la FLACSO Sede Ecuador por el apoyo tanto económico como moral para realizar esta investigación y ponerla a disposición de colegas, amigos, amigas, actores de la política internacional y exterior, y especialmente de estudiantes.

Muchas personas merecen ser reconocidas y agradecidas en estas líneas. Particulares agradecimientos a mis estudiantes de los cursos de Política Exterior de Estados Unidos, Política Exterior de los Estados Latinoamericanos y de los recientes cursos en Análisis de Política Exterior de las maestrías en Relaciones Internacionales y del doctorado en Estudios Internacionales. Varios de ellos me apoyaron con la recolección de información, discusión y reflexión. Tres estudiantes merecen un especial reconocimiento: Diana Pabón, Daniela Barreiro y Sebastián Cilio.

Un agradecimiento sincero también a los entrevistados por compartir sus experiencias, conocimiento y vivencias, que me permitieron confirmar, hacer ajustes y reforzar lo que la interpretación de la data facilitó entender, crear explicaciones y producir este texto. Además, debo reconocer y agradecer a los pares que evaluaron el libro por sus recomendaciones y al grupo de colegas que voluntariamente participaron en la lectura, retroalimentación

y discusión de esta obra, especialmente a Adrián Bonilla, Lorena Herrera, Michel Leví, Manuela Celi, Valeria Puga, Katalina Barreiro, Kléver Bravo y al exembajador Luis Gallegos.

Reconozco el excelente trabajo de todo el equipo, sin excepción, de la Editorial FLACSO Ecuador para la publicación de este libro.

Finalmente, agradezco a mi familia, a mi esposa Nicola, a mis hijas Felina y Phily, y a mi hijo Louis. Gracias por existir y por estar conmigo en pensamiento, en cuerpo y alma, en los buenos momentos y en los difíciles. Gracias a mis padres Miguel y Victoria por traerme a este planeta: sigo viajando por él.

Introducción

En este libro se ofrecen explicaciones sobre la inestabilidad de las relaciones bilaterales de Ecuador con Estados Unidos de América (EE. UU.) en el siglo XXI. El análisis está desarrollado desde la perspectiva de los estudios de Estados pequeños (EEP). Se presenta una variedad de eventos bilaterales que se enmarcan en periodos de relacionamiento entre estos Estados y reflejan la inestabilidad de las relaciones asimétricas entre un Estado pequeño y un Estado hegemónico o uno relativamente más grande. Con este texto no solo se busca llenar vacíos en la literatura académica sobre los EEP en América Latina, específicamente en Ecuador, sino también en los estudios sobre la relación bilateral del Estado ecuatoriano con el Estado más influyente del continente en el sistema internacional.

Además, en este libro se propone un marco teórico para el análisis de relaciones asimétricas bilaterales inestables entre un Estado pequeño y una potencia. Por lo tanto, su lectura es fundamental tanto para estudiantes de Relaciones Internacionales y Política Exterior, como para los/las hacedores/as y los/las tomadores/as de decisiones de la política exterior de Ecuador y de otros Estados pequeños.

La relación bilateral del Estado ecuatoriano con EE. UU. se remonta a los primeros años de fundación de Ecuador como Estado independiente. Sus relaciones tempranas no siempre fueron cercanas debido a su débil interacción política y económica. Por un lado, EE. UU. consideraba a Ecuador un extraño país pequeño de menor interés. Por otro, Ecuador no

veía en EE. UU. un aliado cercano, por su distancia geográfica, menor rol en el campo económico y político, y sobre todo por el impacto causado en América Latina con la difusión de la Doctrina Monroe y la anexión de gran parte del territorio mexicano a EE. UU. (Pineo 2007).

A dos siglos de los primeros relacionamientos diplomáticos, desde la perspectiva de Ecuador, su vínculo con el país del norte podría considerarse uno de los más importantes. Seguido por China, la Unión Europea (UE) y Rusia, EE. UU. ha sido el mayor socio comercial de Ecuador y es, en la tercera década del siglo XXI, el cooperante más cercano en el área de seguridad y lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen internacional organizado.

A su vez, EE. UU., como hegemonía continental, ha jugado un rol determinante en la política doméstica e internacional de Ecuador de las últimas décadas. Ejemplos de ello son su rol de garante en los procesos de la firma para la paz con Perú a finales del siglo pasado; el mantenimiento del puesto operativo de avanzada (Forward Operating Location, FOL) en la base militar ecuatoriana en Manta hasta 2009; el beneficio concedido a Ecuador con la excepción de aranceles para varios productos de exportación al país del norte por medio de la Ley (norteamericana) de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas (ATPDEA); la cercana cooperación actual en el área de seguridad, la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional organizado y, sobre todo, el uso que hace Ecuador del dólar norteamericano como moneda nacional desde comienzos del siglo XXI.

No obstante, la relación bilateral en lo que va del siglo XXI no ha sido del todo estable. Se podría decir que el primer lustro estuvo definido por un vínculo cercano y especialmente de gran presencia e influencia de EE. UU. (Bonilla 2002a; MRE 2006; Pineo 2007; Jaramillo 2008), cuya sobredimensión en varios ámbitos de la política ecuatoriana resultó en fricciones que comenzaron a exteriorizarse cuando Rafael Correa se integró al gobierno del presidente Luis Alfredo Palacio González en 2005. La segunda parte de este periodo está marcada por una relación conflictiva, llena de acusaciones y de una política exterior difícil con el país del norte, con un comportamiento desafiante del Gobierno ecuatoriano, en busca de

la diversificación de sus socios y de aliados internacionales (Sánchez 2011; Zepeda 2011).

Un segundo periodo comienza cuando estos eventos colisionaron con las expectativas y acciones de la diplomacia norteamericana y se desarrollaron en una relación bilateral conflictiva de Ecuador con EE. UU. Esto se exteriorizó mucho más con la expulsión de la embajadora estadounidense en Quito en 2011 (Wordliczek 2016; Jaramillo 2020) y la consecuente ruptura de la relación bilateral.

Reestablecer una nueva dinámica de confianza en el relacionamiento tomó algunos años. Por tanto, se podría considerar que esta inestabilidad en la relación bilateral terminó a los pocos meses de que Lenín Moreno asumiera el poder en 2017, año en que concluye este segundo periodo. Con ello, comienza el último o tercer periodo de una relación renovada de la política bilateral que, hasta cierto punto, fue estimulada por la diplomacia ecuatoriana (King y Samaniego 2020; Córdova Alarcón 2022).

Así, el proceso de cambio de identidad de la política exterior ecuatoriana, que se había observado ya desde 2008 (Jaramillo Jassir 2020), parece tomar un nuevo tinte o, en cierta medida, asimilarse a la relación bilateral del primer periodo. No obstante, varios factores han contribuido para que esta nueva relación bilateral ostente un matiz diferente a los periodos anteriores. Especialmente, la presencia de otros actores globales, como China, en las políticas ecuatorianas ha forzado al país a tener un nuevo tipo de dependencias en sus políticas, incluyendo su política exterior (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018; Quiliconi y Rivera 2019).

Entonces, se puede afirmar que EE. UU. ha sido el socio comercial más importante de Ecuador en el siglo XXI y, con el uso del dólar norteamericano, se ha mantenido una dependencia directa de la política monetaria norteamericana y en la interacción comercial. A pesar de ello, son varios años durante los cuales el relacionamiento de los dos países sufrió alteraciones. Por consiguiente, se puede decir que la relación bilateral ha sido inestable en lo que va del siglo.

Ecuador no es el único caso en el que un Estado latinoamericano relativamente pequeño con respecto a EE. UU. y con ciertos grados de dependencia ha exhibido un comportamiento desafiante en sus relaciones

bilaterales con el país del norte. Durante la Guerra Fría, el intervencionismo norteamericano, sobre todo en los Estados centroamericanos y caribeños, causó alteraciones constantes en la política bilateral que desembocaron en rupturas de los lazos diplomáticos. Muchas estuvieron relacionadas con las políticas de intervencionismo encubierto o directo de EE. UU. en América Latina (Grow 2012).

A los ejemplos más significativos de una ruptura diplomática o de irregularidades en sus relaciones entre aliados cercanos, se puede sumar el caso panameño en 1964. En ese año, Panamá rompió relaciones diplomáticas con EE. UU., pese a ser su aliado más cercano debido a que este país fue el artífice de la creación de Panamá y de haber administrado su canal por varias décadas. Ecuador en los años 80 vivió algunos momentos de incertidumbre en su política exterior y actuó diferente a lo esperado por EE. UU. Así, por ejemplo, a pesar de que EE. UU., junto con Argentina, Brasil y Chile, era garante del Protocolo de Río de Janeiro en el conflicto limítrofe de Ecuador y Perú (Hey 1994,1995), el Gobierno ecuatoriano buscaba revertir dicho tratado (Salgado Espinoza 2023).

En el siglo XXI, además del caso ecuatoriano, se han evidenciado una variedad de eventos con rupturas diplomáticas o impases diplomáticos que no necesariamente se encasillan en el ámbito de la política de intervencionismo norteamericano directo o militar en la región. Pero estas situaciones pueden ser consideradas sucesos de intervención indirecta o injerencia política encubierta. Por tanto, revela reticencia de los Estados pequeños latinoamericanos a las acciones u omisiones de la política de EE. UU. hacia la región.

Una muestra es la ruptura de las relaciones bilaterales con Bolivia en 2008, durante el gobierno de Evo Morales. Otro hecho más reciente fue la negativa del presidente nicaragüense Daniel Ortega para aceptar la propuesta norteamericana de su representante diplomático en Managua, Hugo Rodríguez, en 2022. A este caso se suma la reciente ruptura diplomática de El Salvador con Taiwán, atendiendo a las demandas de China y desestimando los intereses de EE. UU. El Salvador mantuvo su postura de política exterior de acercamiento a China y el respectivo desconocimiento de Taiwán. No obstante, El Salvador mantenía en marcha su política de

cooperación en seguridad con EE. UU. Es evidente, que depende mucho de la estrategia del Estado pequeño en su relación con una potencia para alcanzar su objetivo de política exterior en el contexto de una relación asimétrica (Long 2022).

Los Estados pequeños como actores internacionales y el estudio de sus relaciones con Estados hegemónicos/potencias

Los casos de relaciones entre Estados pequeños y hegemonías o Estados potencias sugieren que, para entender o explicar mejor estos fenómenos de política exterior, se debe considerar la propuesta de Baker Fox. Este autor planteó que la política exterior de los Estados pequeños en su relación y negociación con Estados relativamente más fuertes y potencias hegemónicas se debería analizar desde la perspectiva de los primeros, dado que estos desarrollan estrategias típicas que no solo responden a la capacidad o poder militar relativo, sino a varios otros elementos distintos que no se encasillan en la propuesta realista de las relaciones internacionales (Baker Fox 1959). Para Tom Long (2022), en una relación de asimetría y cuando la relación es entre un Estado hegemónico/potencia y un Estado pequeño o débil, estos tienden a asumir características de política exterior de Estado pequeño para desarrollar estrategias que les permitan obtener sus objetivos.

La literatura especializada sobre los EPP, sobre todo de la política exterior de Estados pequeños, ha sido ampliamente desarrollada en sus 65 años de historia. Pero, como se verá en el siguiente capítulo, la expansión del campo de estudio y de la literatura especializada muy poco ha trascendido el área geográfica de Europa y de la literatura académica en lengua anglosajona, el inglés. Además, es preocupante que el tema de la asimetría no haya sido estudiado con más profundidad en el campo de los EEP y sobre todo en la región latinoamericana. En este libro, se presenta una contribución teórica aplicable no solo para el caso de estudio desarrollado, sino a otros en los que se observe una ruptura diplomática de parte de un Estado pequeño con un Estado grande, hegemónico o potencia.

La literatura académica sobre estos estudios en español y sobre Estados pequeños latinoamericanos es relativamente pobre. Son muy pocas y muy recientes las contribuciones a este campo desde la academia latinoamericana. Murillo Zamora (2012), Salgado Espinoza (2017) y Peñafiel Cevallos (2023) hacen claras referencias al pobre desarrollo del campo de estudio en la región y al descuido de un análisis profundo de las políticas exteriores, así como de las relaciones internacionales en general de los Estados pequeños latinoamericanos.

La importancia de hacer estudios de las relaciones internacionales desde una perspectiva de los EEP tiene como base explicar y entender el accionar y el comportamiento de estos Estados en el contexto internacional, no solo en el ámbito de la seguridad internacional. Esto incluye la búsqueda de explicaciones y entendimientos sobre cómo los asuntos y eventos internacionales están ligados o entrelazados con los asuntos internos de un Estado pequeño. Cabe preguntarse: ¿por qué abordar un estudio de los asuntos gubernamentales como la democracia, la economía y las instituciones del Estado desde una perspectiva de los EEP?, ¿cómo manejan los Estados pequeños las crisis económicas, desastres naturales y efectos de la globalización, como el cambio climático y el crimen internacional organizado?, ¿qué relevancia tiene para el conocimiento y para los/las hacedores/as de políticas públicas el abordaje de estos asuntos desde el enfoque de los EEP?

Murillo Zamora (2012) resalta la importancia de este enfoque para hacedores y hacedoras de la política pública, dado que a partir de estos análisis se pueden identificar características e intereses intrínsecos de los Estados pequeños que son desatendidas por las perspectivas dominantes o del *mainstream* de las relaciones internacionales, pero también de la ciencia política y la política pública. La planificación de políticas públicas y proyectos nacionales e internacionales de Estados pequeños tendrá que ajustarse a su capacidad económica, tecnológica, de recursos humanos, diplomática y militar, entre otros factores.

Con todo, la disciplina que ha albergado y ha desarrollado este campo de estudios con mayor intensidad sobre todo en Europa son las relaciones/estudios internacionales. Este especial interés está directamente conectado con asuntos históricos tanto de la disciplina como de las relaciones entre

Estados y los diversos sistemas políticos internacionales de la historia de la humanidad. En el mundo occidental, la trampa de Tucídides de la época de la Grecia clásica, plasmada sobre la guerra entre espartanos y atenienses en los que se tiene de por medio a los peloponesios, nos da un ejemplo clásico del rol de los Estados (ciudades-Estados) pequeños en las relaciones internacionales y la importancia de diseñar instrumentos adecuados para entender y explicar el comportamiento y relaciones de Estados pequeños con potencias relativamente más grandes. Aproximadamente 2400 años más tarde, se puede observar la vigencia de las propuestas realistas plasmadas por Tucídides en su libro *Historia de la guerra del Peloponeso* en el conflicto actual entre Rusia-Ucrania-la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el que el comportamiento internacional, la política exterior y el relacionamiento de Ucrania con la OTAN y Rusia podrían ser explicados desde una perspectiva de los EEP con enfoque teórico de una relación bilateral asimétrica.

Además, nuestro orden internacional actual está conformado en su mayoría por entidades políticas independientes consideradas Estados pequeños, que son parte central o artífices de una variedad de eventos internacionales (Peñafiel Cevallos 2023). De hecho, en el Foro de Estados Pequeños liderado por Singapur dentro de las Naciones Unidas, 108 Estados se identifican así. De igual modo, si miramos el número de Estados que conforman el Grupo de los 77 + China, o países en vías de desarrollo del Sur Global, la mayoría son Estados pequeños. La generalidad de los Estados latinoamericanos y caribeños se encuentran enlistados en estas agrupaciones.

Los ejemplos y las evidencias de que existen estos Estados pequeños en el sistema internacional actual son claros —como se verá en la siguiente sección—, sin embargo, el debate sobre la clasificación y definición de Estado pequeño no ha llegado a un consenso dentro de la academia. Pero, como sugiere Long (2022), cuando se trata de estudiar una relación bilateral entre Estados, la clasificación y definición de Estado pequeño desde una perspectiva de la relacionalidad o proporcionalidad resulta convincente sobre todo si el estudio se enfoca en las relaciones internacionales entre un Estado pequeño y una hegemonía o Estado potencia.

Frente a EE. UU., indudablemente Ecuador y la mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños pueden ser considerados pequeños.

Sin embargo, como se evidencia en el primer capítulo, el campo de los EEP, y dentro de este los estudios sobre la política exterior de los Estados pequeños del continente americano, se encuentra aún en su infancia, específicamente en la literatura académica en español. Por eso, la introducción y el desarrollo de este campo de estudio en la región, y, con ello, la teorización de las relaciones internacionales de Estados pequeños en América Latina, requieren mayor atención del mundo académico (Murillo Zamora 2012). Uno de los aportes de este libro es contribuir con la expansión y desarrollo de este campo de estudio en la región, especialmente en Ecuador.

Además, muy pocos estudios se centran en analizar a profundidad la relación bilateral Ecuador-EE. UU. La literatura reciente solo hace mención rápida al cambio de enfoque de la política exterior ecuatoriana hacia EE. UU. durante el gobierno de Rafael Correa (Zepeda 2011; Zepeda y Egas 2011; Jaramillo 2020; Jaramillo Jassir 2020), o concentra su esfuerzo en demostrar el proceso de retorno a una nueva forma de interacción entre los dos Estados con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia (Quiliconi y Rivera 2019; King y Samaniego 2020; Coelho Farías de Souza, Cunha Filho y Santos 2020).

Los mayores esfuerzos de la academia para explicar y entender las relaciones de Ecuador y EE. UU. se realizaron en la primera década del siglo XXI con publicaciones que exploran las agendas de política exterior de los dos Estados (Shifter 2006; Bagley 2006; Montúfar 2006; Espinosa 2006; Wray 2006). Se resalta la importancia para Ecuador de su relación con EE. UU. (Lauderbaugh 2010), pero se cuestiona la poca autonomía y la clara dependencia de la política exterior del primero hacia el segundo, no solo en el comportamiento de Ecuador a nivel internacional, sino también en su política doméstica (Bonilla 2002a, 2002b; Barreiro 2002; Jaramillo 2008).

Por tanto, este libro recoge y relata una variedad de eventos de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XXI, sobre todo de las dos últimas décadas. No se trata de una historiografía sobre la relación bilateral desde la perspectiva de EE. UU. hacia Ecuador como la presentan Pineo (2007, 2010) y Lauderbaugh (2010). Tampoco se busca hacer una

historia diplomática de sus relaciones bilaterales, sino más bien se expone una variedad de procesos complejos o mecanismos causales que explican la inestable relación bilateral de Ecuador con EE. UU. En este proceso de análisis, se abordan varios pasajes de eventos interesantes de la política exterior ecuatoriana hacia EE. UU. en el siglo XXI, explicados desde la perspectiva de la política exterior de Estados pequeños. Al mismo tiempo, se busca llenar ese claro vacío académico sobre la relación entre los dos Estados.

La política exterior de los Estados pequeños se podría definir como las acciones o reacciones de un gobierno de un Estado pequeño para alcanzar sus objetivos en el sistema internacional. En tal sentido, estas acciones o reacciones pueden incluir todo aquello que un gobierno de turno del Estado pequeño se plantea alcanzar, inclusive los diferentes pasos para llegar a esos objetivos que generalmente se dirigen a otros Estados o a otros actores internacionales, por ejemplo, organizaciones internacionales/intergubernamentales (OI), transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), etc.

A partir de esta definición, se debe reflexionar sobre qué diferencia existe entre la política exterior de los Estados pequeños con la de los medianos y hegemónicos/potencias. Hey (2003a) señala que la academia buscó patrones de comportamiento de los Estados pequeños en su política exterior para la teorización y llegó a desarrollar una variedad de teorías. Muchos de estos enfoques están relacionados directamente con la influencia de las teorías de las relaciones internacionales en el campo de los estudios de Estados pequeños. Otras perspectivas han sido creadas con base en una reflexión o como resultado del estudio empírico sobre los eventos y comportamiento de los Estados pequeños en el sistema internacional.

Hey (2003a) y Peñafiel Cevallos (2023) confirman varios de estos patrones y resaltan algunos nuevos. Entre ellos, es necesario subrayar la alta influencia del sistema internacional en la política exterior y en el comportamiento de los Estados pequeños, la tendencia a una activa actuación en política multilateral dentro de las organizaciones internacionales/intergubernamentales y el respectivo fomento de una fuerte institucionalidad y vigencia de las normas internacionales.

No obstante, el grado de desarrollo y riqueza del Estado pequeño influencian su política exterior, así como el comportamiento de quien lo lidera en el sistema internacional (Hey 2003a). Además, los Estados pequeños tienden a tener una política exterior prorregión, ya sea contribuyendo en la construcción de regiones/nuevos organismos internacionales regionales o reforzando los existentes (Salgado Espinoza 2017).

A esto hay que sumarle las características particulares de cada Estado pequeño, como el tipo de gobierno, las diversas ideas y el estilo de liderazgo, su situación geográfica, significado geopolítico, geoestratégico y geoeconómico, y finalmente sus factores culturales. Por ello, el estudio de los factores domésticos, los rasgos de quien lo lidera y el tipo de liderazgo del país analizado es también importante para identificar los entramados de los procesos motivacionales o mecanismos causales que permitan explicar la inestabilidad de una relación bilateral asimétrica entre este y un Estado grande.

Con todo, se debe considerar que el mayor desarrollo del campo de los EEP se experimentó durante el apogeo del sistema internacional bipolar y se reforzó durante el tiempo de la unipolaridad, que fue más estable comparado con la actualidad del sistema internacional. Además, la teorización de la política exterior de Estados pequeños se realizó principalmente con base en investigaciones y reflexiones sobre la política exterior de Estados pequeños de Europa. La característica del sistema internacional actual sugiere que podríamos hablar de una multipolaridad y transición del sistema internacional. En este contexto, el sistema internacional puede presentar menos restricciones al comportamiento de los Estados pequeños, pero pueden emerger mayores amenazas para estos, dado que el sistema demuestra menos solidez y confianza. En consecuencia, una actualización de las condiciones y contextos en los que actúan los Estados pequeños es necesaria al momento de diseñar una investigación.

En atención a este nuevo escenario, en la investigación que se expone en este libro se planteó como otro objetivo complementario el de explicar el restablecimiento de la cooperación en seguridad y la lucha contra el narcotráfico de Ecuador con EE. UU. y su reposicionamiento en su política exterior hacia la región sudamericana, de forma particular hacia Ecuador.

Debates y reflexiones en torno a la definición de Estado pequeño

¿Qué es un Estado pequeño? ¿Qué factores o cualidades lo determinan? Son dos preguntas que han entretenido y retado a los especialistas desde la creación misma de este campo de estudio. La literatura de los EEP demuestra que a través de su historia se ha debatido y reflexionado suficientemente sobre la definición y conceptualización de Estado pequeño para el análisis en las relaciones internacionales. Raimo Väyrynen (1971), Tom Crowards (2002), Clive Archer y Neill Nagent (2002), Jeanne Hey (2003a), Alberto Alesina y Enrico Spolaore (2005), Paul Sutton (2011), Baldur Thorhallsson (2018a), y Baldacchino y Wivel (2020) ofrecen referencias a una vasta literatura y recogen los debates y las formas de categorización más relevantes desarrolladas por académicos/as y tomadores/as de decisiones de la política en la historia de los EEP en su intento por clasificar a los Estados y definir Estado pequeño.

Como punto de partida, se debe resaltar que se ha llegado a un consenso de que el concepto de Estado no es el centro de la discusión, sino el carácter de "pequeño" o el factor de "pequeñez", por tratarse de una cualidad que puede adquirir o recibir una variedad de contenidos diferentes según la perspectiva y el propósito de quien lo defina. Esto ha motivado que, en muchos casos, en vez de definir el concepto, se clasifique a los Estados con base en sus características.

Así, Raimo Väyrynen (1971) hace referencia a la diversidad de enfoques para definir Estado pequeño. En su esfuerzo por lograr una definición identificó que la literatura especializada utilizaba medidas para clasificar los Estados en el sistema internacional en tres categorías: potencias hegemónicas, medias y pequeñas. La medición se realizaba de acuerdo a su gasto militar o a su producto interno bruto (PIB), o según el grado de participación en las organizaciones internacionales y su red del servicio diplomático a nivel global. En esta reflexión, Väyrynen (1971) demuestra que la clasificación en tipos de potencia también se revela tanto mediante las percepciones sobre sí mismas de sus gobernantes y el público en general, como de los demás actores políticos del sistema internacional.

La academia del campo de los EEP no ha llegado a un consenso sobre qué definición o clasificación es la más adecuada. Esta falta de consenso se debe además a que existen Estados que pueden ser considerados pequeños según una de las categorizaciones o algunas de las características, pero que difieren muchísimo en otras cualidades. Por ejemplo, la población de Noruega es más pequeña que la de Bolivia, pero, en términos de influencia diplomática y política a nivel internacional, la política de Noruega es percibida como la de un Estado con gran influencia internacional en los campos de medioambiente y política de derechos humanos. De forma similar, el PIB de Noruega y el ingreso per cápita de sus habitantes sobrepasan con mucha diferencia a los de Bolivia a pesar de que el número poblacional del país sudamericano es mayor.

Para Tom Crowards (2002), los problemas para una definición objetiva de Estado pequeño pueden esquivarse mediante un análisis de grupos/conjuntos (*clústeres análisis*) que tome en cuenta nuevas variables de medición, como el ingreso per cápita para determinar un Estado pequeño y el tipo de Estado pequeño. Según Crowards (2002), pueden ser clasificados en microestados, Estados pequeños, medios, largos y súper largos. Para Alberto Alesina y Enrico Spolaore (2005), históricamente la transformación de los Estados de grandes a pequeños o al revés está relacionada con los factores económicos y, por tanto, resulta fácil definirlos como tales de acuerdo al poder de su economía.

Baldur Thorhallsson (2018a) también propone categorizaciones de acuerdo a la función o rol que obtenga el carácter de pequeñez como término de medición. En ese contexto, Thorhallsson (2018a, 20) presenta un marco teórico multifuncional (*multifunctional framework)* con seis categorías para definir Estado pequeño:

1) el tamaño fijo (*fixed size*), de acuerdo a la extensión territorial y número poblacional;
2) el tamaño de su soberanía (*sovereignty size*), según su habilidad para mantener la soberanía (dominio del poder), sobre todo en su territorio y gobernarlo;
3) el tamaño político (*political size)*, por la habilidad militar y administrativa para establecer una política exterior, el consenso y la cohesión al interior;

4) el tamaño económico (*economic size*), según el PIB y estatus de desarrollo;
5) la percepción de su tamaño (*perceptual size*), según cómo es percibido el Estado por las élites, los políticos, la población y desde el exterior; y
6) el tamaño de preferencia (*preference size)*, que se refiere a las ideas, ambiciones y prioridades de las élites sobre el Estado.

El problema de la diversidad de definiciones está relacionado también con las diferentes formas de clasificación dentro de las organizaciones y regímenes internacionales con fines políticos para la creación y ejecución de políticas. Por ejemplo, la organización intergubernamental liderada por el Reino Unido, The Commonwealth, define Estado pequeño de acuerdo al número poblacional: 1 500 000 o menos, aunque se incluyen a otros Estados con población más elevada como Namibia, Jamaica, Lesoto, etc. De 56 miembros del The Commonwealth, 33 son considerados Estados pequeños, pero se integran aquí a nuevos países independientes de Europa central y oriental como Hungría, La República Checa, Moldavia, etc., según se constatará en los enlaces web/QR enlistados en el capítulo 1.

El Banco Mundial (BM) clasifica como Estados pequeños a 50 países, incluyendo a Belice, Dominica y Guyana del continente americano. Sin embargo, ningún Estado de habla hispana o portuguesa de la región latinoamericana está tomado en cuenta. La taxonomía según el número poblacional ha servido como límite para la clasificación. Los Estados con una población que oscila entre 12 000 y 2 990 000 habitantes son considerados pequeños, aunque se han incluido otros con población más numerosa debido a que exponen problemas similares sobre todo de vulnerabilidad, seguridad, cambio climático, economía, etc. (capítulo 1).

Por un lado, esta diversidad de clasificaciones de Estado pequeño desde el ámbito de los hacedores de la política internacional y desde la academia ha presentado más desafíos que soluciones al momento de definirlo y transformarlo en un concepto analítico. Por otro lado, esta variedad y diversidad de contenidos en la definición de Estado pequeño puede ser vista como una ventaja (Maass 2009), pues sin duda, hace de los EEP un campo flexible, transdisciplinario, multiteórico-metodológico, que permite adecuar los diseños de investigación para buscar nuevas temáticas dentro del ámbito de estudio.

De lo expuesto, se puede deducir que al momento de definir Estado pequeño se requiere considerar el tipo de razonamiento y la cualidad del contenido empleado para denotar lo pequeño o la pequeñez (tabla I.1), dado que la entidad política con poder jurisdiccional y reconocida internacionalmente como independiente y llamada Estado no es debatible. Se puede demostrar que la primera forma de definir se basa en un razonamiento racionalista y el contenido del tamaño se define en términos de capacidad material y poder duro, cuyas dimensiones se determinan numéricamente (de modo cuantitativo). La segunda forma se fundamenta en un razonamiento emocional y subjetivo, cuyo contenido de pequeñez se define en términos de la concepción simbólica de identidad y sus cualidades de interpretación se basan en elementos culturales y de percepción.

Tabla I.1. Formas de definir Estado pequeño en la literatura académica de los EEP

	Tipo de razonamiento		
	Numérico-racional (matemático)	**No numérico-emocional (cualitativo)**	**Analógico-relacional (mixto)**
Contenido de la pequeñez" o de la cualidad de "pequeño"	Pequeñez como poder y capacidad: • extensión territorial, • número poblacional, • capacidad militar, • capacidad económica, • capacidad de recursos humanos (sistema diplomático), • cantidad de recursos naturales en explotación y reservas.	Pequeñez como una concepción simbólica de identidad: • ideas, factores culturales y de percepciones de sí mismo; • percepciones de los demás sobre el Estado como actor internacional.	Pequeñez en términos relacionales: • factores numéricos (de capacidad y poder) • y no numéricos (de percepción, identidad y cultura), comparativo y distributivo, evaluativo y clasificatorio según el nivel de desarrollo industrial y poblacional.

Finalmente, de acuerdo a la última columna de la tabla I.1, se puede afirmar que una definición de Estado pequeño también se basa en un razonamiento analógico y relacional. Es decir, en una relación bilateral asimétrica de dos Estados, uno será pequeño o débil y el otro será grande o fuerte. Siguiendo las propuestas de Tom Long (2017, 2022) sobre cómo estudiar las relaciones entre un Estado pequeño con una hegemonía, se asume que la pequeñez de un Estado es mucho más comprensible en términos analógico-relacionales o proporcionales. Los términos del contenido de pequeñez incluyen la comparación, evaluación y relacionalidad, donde se conjuga una mezcla de dimensiones numéricas y no numéricas.

En este libro, considerando que el objetivo del análisis es estudiar la relación de un Estado relativamente pequeño en la mayoría de sus cualidades comparado con un Estado potencia o hegemónico, la definición se establece en términos analógico-relacionales o proporcionales. Consecuentemente, se definió Estado pequeño como aquella entidad política con poder jurisdiccional y reconocida por la comunidad internacional como independiente, que tanto en términos racionales como emocionales en comparación con otro Estado es concebido como pequeño.

Diseño de la investigación: metodología y enfoque teórico

La relación comercial entre Ecuador y EE. UU. ha sido estable durante el periodo total propuesto para el estudio (2000-2024). A esta situación se suma el uso del dólar estadounidense como moneda nacional en Ecuador, ello demuestra una relativa estabilidad en su relación en el ámbito económico, aunque con una clara dependencia de la política monetaria del país del norte. A diferencia de este ámbito, en la relación bilateral (política y diplomática, y en seguridad) en el siglo XXI ha mostrado altibajos con algunas crispaciones y una ruptura diplomática durante el segundo periodo de estudio empírico (2005-2011), que permite considerarlo como una relación bilateral inestable. En este sentido, aquí se considera una relación bilateral inestable a los altibajos de relación bilateral que denota una ruptura de sus relaciones diplomáticas por un tiempo. Por lo tanto, la pregunta

central que guio esta investigación es qué factores explican la inestable relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI.

Según las características de la política exterior de Estados pequeños expuestas, estos factores o mecanismos explicativos pueden ser externos o internos. Los externos están relacionados con los eventos del sistema internacional o el comportamiento, las acciones, las reacciones o las inacciones de los Estados más grandes o sobre todo potencias hacia los pequeños. Los internos están sujetos a la distribución del poder en el interior del Estado, al tipo de gobierno, las capacidades de las élites, los recursos humanos, los recursos naturales estratégicos, la situación geopolítica, la identidad y la diversidad cultural, entre otros factores. Para establecer esos factores explicativos, como se resalta más abajo, ha sido necesario emplear herramientas analíticas sugeridas por el enfoque o método de rastreo de procesos o *process tracing,* especialmente porque sugiere examinar los complejos vínculos que existen entre los diversos componentes para la toma de decisiones y situarlos en los contextos en que actúan los actores de la política (Beach y Pedersen 2016).

Para ello, se tuvo en cuenta que el Estado ecuatoriano ha sufrido una gran transformación en lo doméstico en las últimas tres décadas por la refundación del Estado con nuevas constituciones (1998, 2008) y la adaptación de las normas orgánicas y secundarias, el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y la emergencia de nuevos actores políticos (partido político que representa a las nacionalidades indígenas), la pérdida de rumbo del rol central de los partidos políticos tradicionales en la construcción de políticas públicas y dentro de ello de la política exterior. Pero, sobre todo, se prohibió constitucionalmente el establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio ecuatoriano (Constitución de Ecuador 2008, art. 5).

No obstante, los tres últimos gobiernos de Ecuador han firmado varios acuerdos de cooperación en seguridad con EE. UU. que habilitan la presencia de su personal militar, policial, de la armada y la aviación en el territorio ecuatoriano. Por tanto y para profundizar en el análisis de estos asuntos domésticos como fuentes de la política exterior, se planteó la siguiente pregunta complementaria: ¿bajo qué circunstancias ha sido posible reestablecer la cooperación de Ecuador con EE. UU. en el área de seguridad en los últimos años?

Para contestar a estas interrogantes y desarrollar la investigación en su integridad, se optó por un análisis cualitativo, en el que se juntaron las experiencias de mis ocho años de docencia e investigación en política exterior, la observación, los conversatorios y la revisión de documentación de archivos de la Cancillería de Ecuador y de instituciones del Gobierno de EE. UU. como U.S. National Archives, The Foreign Relations of the United States (FRUS) / Bureau of Western Hemisphere Affairs (WHA).

La investigación está basada además en el análisis de eventos publicados y emitidos por medios de comunicación conocidos como "*state events data*" (Beach 2012, 229) y de data recolectada mediante entrevistas semiestructuradas a actores políticos, diplomáticos y empleados del servicio exterior del Ecuador sobre sus percepciones y conocimiento de la relación bilateral Ecuador-EE. UU. en el siglo XXI. El lapso de 24 años de este vínculo fue considerado un caso de estudio de relaciones bilaterales inestables entre un Estado pequeño (Ecuador) y un Estado hegemónico (EE. UU.), que se acopla a la sugerencia de Gerring (2007) sobre los estudios de caso.

En este libro se profundiza en una variedad de subcasos distribuidos en una revisión histórica contextual entre 2000 y 2005. Una parte empírica del estudio se desarrolla en tres periodos: 2005-2011, 2012-2017 y 2018-2024, que se traslapan a manera de *within-case analysis* y que, en combinación con el rastreo de procesos (*process-tracing*), permiten hacer estudios de casos unitarios explicativos como proponen Alexander George y Andrew Bennett (2005). El rastreo de procesos, en cuanto instrumento de interpretación complementario, se empleó desde el enfoque de explicación de resultados (*explaining outcome process-tracing*), pero dando a la teoría un rol predominante (*theory-centred process-tracing*) en la identificación de los mecanismos explicativos o causales, como sugieren Beach y Pedersen (2016).

De acuerdo con esta perspectiva metodológica, la identificación de los hechos domésticos e internacionales de los Estados estudiados fue el punto de partida. Factores domésticos como la llegada de Rafael Correa al poder, el cambio de constitución de la república, la adaptación de las instituciones a la nueva constitución, el problema económico y social luego del terremoto de 2016, el cambio ideológico de los gobiernos a partir de la llegada de Lenín Moreno a la presidencia del Estado son abordados como

microeventos que, mirados desde esta técnica analítica, estarían vinculados secuencialmente, y es necesario analizar los pasos, estructuras y relaciones (Beach y Pedersen 2016).

Con base en esta misma estrategia metodológica, fue necesario identificar hechos de carácter sistémico a nivel internacional como la guerra contra el terrorismo declarada por EE. UU. y las consecuentes invasiones a Irak y Afganistán, la crisis financiera internacional de 2008 a 2009, el aparecimiento de China en el tablero global y el resurgimiento de Rusia como actor influyente en la región.

En este contexto, la política bilateral de Ecuador con EE.UU. se desenvuelve como una serie de hechos vinculados a estos y otros eventos importantes de la política doméstica e internacional, cuyas acciones sucesivas y comportamientos se sugiere examinar para identificar los llamados mecanismos causales o explicaciones (Beach y Pedersen 2016). En este estudio, se refiere con ello a la búsqueda de los mecanismos causales para explicar la fricción, ruptura y reparación de la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI —objetivo central de este libro—.

A fin de corroborar teóricamente la propuesta metodológica para la explicación, desde un acercamiento abductivo, se desarrolló un marco teórico basado en la teoría de la asimetría en las relaciones internacionales con enfoque desde los EEP. En consonancia con el *theory-centred process-tracing*, se identificaron mecanismos causales o explicativos en la teoría que fungieron a manera de variables independientes. Para ello, se adaptaron conceptos de la teoría de la asimetría en las relaciones internacionales propuestas por Brantly Womack (2016), pero con prevalencia de los factores que explican el comportamiento de los Estados pequeños en su política exterior. Además, se emplearon ideas del concepto de interseccionalidad, que viene de la psicología y los estudios de género acuñados por Kimberlé Crenshaw (2017), para explorar cómo las vinculaciones entre subestructuras o subsistemas nacionales e internacionales moldean el comportamiento de los actores de política exterior en el contexto de un relacionamiento asimétrico internacional. Para este efecto y como se puede ver en el capítulo 2, se define asimetría en la relación bilateral entre un Estado pequeño y un Estado grande como la situación en la que uno de los lados no está en

la capacidad de hacer lo mismo al otro, pero podría hacer algo diferente. Consecuentemente, significa que las capacidades de las partes para hacer algo al otro, ya sea en términos de competencia y cooperación —como sugiere el liberalismo— o de lucha por el poder, sobrevivencia o dominación —como sugiere el realismo— no son equivalentes. Este significado deja claro que, si bien los Estados hegemónicos o potencias disponen de mayores capacidades materiales, los Estados pequeños pueden disponer de otras cualidades que les permiten llegar a sus objetivos de política exterior aun en sus relaciones bilaterales con una hegemonía.

La interseccionalidad es concebida aquí como el proceso en el que hay fuerzas influyentes provenientes de las diferentes estructuras o subsistemas, que encierran al/la tomador/a de decisiones, y como la interconectividad o intersección de estas estructuras societales e identitarias, que juegan un rol fundamental en el comportamiento de los/las tomadores/as de decisiones y los/las ejecutores/as de la política exterior. Estas intersecciones albergan y esconden relaciones de poder, dominación y opresión (Crenshaw 2017; Atewologun 2018), que afectan la decisión consciente de las personas involucradas en la construcción y ejecución de las políticas.

El concepto de pequeñez empleado en este libro es el resultado de la reflexión sobre las ideas de pequeñez en la relacionalidad (Long 2017), que permiten situar al Estado pequeño en contraste con su socio en una relación bilateral asimétrica inestable. Además, se establece un proceso de relacionamiento político diplomático inestable que generalmente pasa por tres momentos: de fricción, de ruptura y de restauración de la relación bilateral.

A partir de esta reflexión sobre la teoría de la asimetría, se crearon los siguientes planteamientos hipotéticos de mecanismos causales como guías de razonamiento e interpretación y que se desarrollan a profundidad en el capítulo 2:

1) La presencia abrumadora e influencia excesiva de una hegemonía/potencia en un Estado pequeño hace que el Estado potencia dé por hecho que sus intereses serán atendidos, pero resulta en una amenaza para el Estado pequeño.

2) El pobre cuidado de los Estados hegemónicos/potencias de sus relaciones con Estados pequeños facilita el surgimiento de fricciones entre los socios de la relación.
3) Los Estados pequeños entran en nuevas relaciones con otras/nuevas hegemonías o Estados potencias o en alianzas con Estados pequeños para resolver sus problemas y extender sus intereses que no son atendidos por su socio anterior, facilitando la ruptura de la relación bilateral.
4) Sistemas internacionales inestables o en transición facilitan el *free riding* de Estados pequeños en sus relaciones con otras hegemonías o en sus acciones de política exterior.
5) Las ideologías y relaciones de poder que se esconden detrás de las intersecciones existentes entre los subsistemas o subestructuras en los que actúan los líderes o grupos de poder de los gobiernos de los Estados pequeños juegan un rol significativo en la ruptura o en la restauración de la relación bilateral.

Aquí, la teoría o marco teórico ofrecen un conjunto de mecanismos causales o explicativos que fungen como variables independientes a manera de instrumento analítico. El objetivo detrás de este método es procurar establecer las mejores explicaciones sobre el problema en cuestión mediante la interpretación de las fuentes e inferencia de los resultados, en donde es necesario el análisis de los pasos previos, los contextos y vínculos entre estas diversas acciones y reacciones de los actores de la política (Beach y Pedersen 2016). En este caso, se parte de establecer un proceso para una ruptura y restauración de la relación política diplomática entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XXI, pero se pueden encontrar una variedad de explicaciones. Importante aquí es un estado previo a la ruptura, es decir, el periodo de fricción y los contextos preliminares que se hipotetizaron a manera de elaboración de mecanismos causales para proceder de manera deductiva siguiendo el nivel teórico (*theory-centred process-tracing)*, como sugieren Beach y Pedersen (2016).

El libro

El libro está dividido en seis capítulos y las conclusiones. El primero contiene la revisión crítica de la literatura sobre el surgimiento de los EEP y da cuenta sobre el estado del campo de estudio en América Latina. Con ello se busca rescatar los pocos trabajos académicos de la región sobre la política exterior de Estados pequeños y situarlo en el contexto histórico de los EEP a nivel global. Además, este ejercicio permite evidenciar la necesidad de usar la perspectiva analítica no solo en los campos de relaciones internacionales y política exterior, sino también en las disciplinas de la geografía de la ciencia política y hasta del área del medioambiente.

El segundo capítulo desarrolla el marco teórico para el análisis a mayor profundidad. Discute y reflexiona sobre los conceptos centrales como asimetría, pequeñez e intersubjetividad que fungen como pilares teóricos para la interpretación de los capítulos empíricos. En ese contexto, se facilita entender la conectividad y sinergia entre las herramientas del rastreo de procesos y el marco teórico. Consecuentemente, este capítulo permite conectar los debates teóricos de pequeñez con el análisis empírico de una relación bilateral asimétrica en la que una variedad de factores domésticos y globales se presentan como factores explicativos.

El tercer capítulo marca la transición hacia el análisis empírico, proveyendo claridad sobre los principios básicos de la política exterior tanto de Ecuador como de EE. UU. Para ello, se enfoca en dilucidar los orígenes o fuentes de la política exterior de los dos Estados y la distribución del poder para su construcción y ejecución, facilitando el entendimiento de los entramados de las estructuras de poder en la toma de decisiones y ejecución de la política exterior.

Los siguientes tres capítulos se enfocan en el análisis de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. durante los periodos 2005-2011 o periodo de fricción; 2012-2017 o periodo de ruptura y 2018-2024 o periodo de restauración. Aquí se combina la evidencia histórica con el análisis de microcasos de estudio, resaltando la complejidad de los hechos y los contextos en los que los actores de la política van dando pasos hacia una mayor fricción hasta llegar a la ruptura y de retorno a la reparación de la relación

bilateral. El capítulo 4 se enfoca en examinar las acciones y reacciones de la relación bilateral a comienzos del siglo XXI que sofocaron a Ecuador. Se evidencia un proceso de cambio en la recepción y percepción del rol de EE. UU. en Latinoamérica y sobre todo en Ecuador. Uno de los factores centrales estudiados en el caso ecuatoriano es el surgimiento del partido político denominado Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y la llegada de Rafael Correa Delgado a la presidencia, quien fue un claro opositor a las políticas norteamericanas en la región y sobre todo en Ecuador. Se resalta la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la presencia de otros actores globales, como China y Rusia, en la región y especialmente en Ecuador. La mayoría de los Estados latinoamericanos, de forma particular los sudamericanos, no conminaron con el proyecto norteamericano de una zona de libre comercio en las Américas, empujándola al fracaso en noviembre de 2005 durante la IV Cumbre de las Américas en el Mar del Plata. Por el contrario, solo unos meses antes, en diciembre de 2004, en Perú, los líderes de los 12 Estados sudamericanos crearon la Comunidad Suramericana de Naciones (COSUNA), que resultó en la creación de la UNASUR en 2008.

En el capítulo 5, se desarrolla el argumento que sugiere que las bases y los intereses de política exterior de EE. UU. hacia Ecuador no se modificaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia. No obstante, su forma de manejar la política exterior, su discurso y su actitud hacia América Latina cambió a un tono más dócil. En Ecuador, los objetivos de política exterior del gobierno de Rafael Correa tampoco cambiaron, pero su discurso antiimperialista y antihegemónico fue decreciendo mientras se acercaba al final de su mandato. Se mantuvo firmemente el objetivo de diversificar su política exterior en busca de cierta autonomía en la toma de decisiones. EE. UU. descuidó y subestimó la relación con su socio pequeño y no consideró las transformaciones sociales, políticas y económicas que experimentaba la sociedad ecuatoriana. Estos factores concurrieron para que Ecuador ejecute políticas exteriores sin sopesar suficientemente el efecto de sus acciones a la relación bilateral asimétrica con EE. UU.

En el capítulo 6, se aborda el proceso de restauración de la relación bilateral entre los dos Estados. Aquí se sugiere que la relación bilateral

entre Ecuador y EE. UU. ha sido restaurada. Se resalta la dinámica de la interacción entre EE. UU. y Ecuador en la actualidad y se enfoca en la diversidad de agencias que colaboraron en mejorar la cooperación. El regreso de la United States Agency for International Development (USAID) a Ecuador fue uno de esos reacercamientos, la nueva cooperación en seguridad, el apoyo para la lucha contra el narcotráfico, el crimen internacional organizado y la corrupción demuestran también con claridad que hay una relación bilateral renovada y estable.

En las conclusiones, se recogen los principales hallazgos y se presentan las reflexiones finales sobre la importancia de los EEP. Sobre todo, se resalta la necesidad de poner mucho más énfasis en la investigación de la política exterior de Ecuador y demás Estados pequeños latinoamericanos no solo desde una perspectiva de los EEP, sino desde cualquier enfoque teórico y metodológico.

Capítulo 1
Del campo de estudios de Estados pequeños y de su política exterior: reflexiones y estado de la cuestión

Al explorar las ofertas de programas de enseñanza, aprendizaje e investigación a nivel global, se constata que hay decenas de centros, programas e institutos de estudios de Estados pequeños. No obstante, no se ha podido identificar ninguno de ellos en la región latinoamericana. La gran mayoría se encuentra en Europa y pocos en Asia. Estos centros son generalmente parte de las instituciones académicas no solo de los Estados considerados pequeños, como Malta, República Checa, Catar o Islandia, sino también de Estados potencias como Reino Unido, según se observa en la lista de enlaces/QR de la siguiente sección.

Por lo tanto, en la actualidad emprender estudios en la ciencia política y las relaciones/estudios internacionales desde la perspectiva del análisis de Estados pequeños significa elegir entre una universidad europea, estadounidense o asiática, o arriesgarse a buscar asesoría entre el escaso grupo de especialistas en una de las universidades de América Latina. Así, se evidencia un problema considerable de este campo de estudios en la región, a pesar de que la gran mayoría de Estados latinoamericanos y caribeños pueden ser clasificados o definidos como Estados pequeños.

Además, las limitadas investigaciones desde una perspectiva de Estados pequeños en América Latina y el Caribe no permiten visualizar ni posicionar la variedad de temáticas que incluyen los asuntos domésticos e internacionales, el funcionamiento de instituciones y procesos democráticos, las cuestiones legales o relacionadas con la geografía política, la cultura, las políticas

para enfrentar crisis causadas por los *shocks* de la economía global o por desastres naturales. Tampoco se puede transferir ni desarrollar estrategias para promover el turismo y reforzar su economía local, las políticas para enfrentar los problemas medioambientales y de seguridad, entre otros asuntos de investigación y reflexión de los EEP, como evidencian los programas promocionados en las páginas webs de la lista incluida en la siguiente sección.

¿Cómo surgió el campo de los EEP? ¿Cuál es su objeto de estudio? ¿Por qué se requiere este enfoque específico en la ciencia política, las relaciones internacionales y dentro de estas en el análisis de la política exterior? ¿Cuáles son sus abordajes teóricos y metodológicos? ¿Cómo se ha transformado el campo de estudio en sus 65 años de existencia? ¿Cuál es su estado en América Latina? Este capítulo tiene el objetivo de establecer el estado de la disciplina y contribuir al debate sobre la delimitación de los EEP reflexionando a partir de tales preguntas guías.

Las respuestas a estas interrogantes no solo permiten reflexionar sobre las capacidades de los Estados pequeños, sino también ayudan a comprender cómo sus cualidades pueden ser transformadas en herramientas de política exterior y de proyección internacional. Para ello, se ha realizado una búsqueda exploratoria en los diferentes servidores de la web y una revisión cuidadosa de los centros, programas e institutos de carácter académico y profesional a nivel global que han desarrollado el campo de estudio y que ofertan programas de enseñanza, aprendizaje e investigación desde la perspectiva de los EEP. Además, se ha revisado la literatura especializada y se han realizado entrevistas semiestructuradas a expertos y docentes del área de estudios de los Estados pequeños.

El análisis cualitativo desplegado para responder a estas preguntas ha permitido plantearse que los EEP requieren todavía un debate sobre el factor ontológico que sustente las perspectivas teóricas, que tome como base la ontología del factor pequeñez como una de las variables determinantes en el accionar y comportamiento de los Estados pequeños en el sistema internacional y como factor determinante en la creación y ejecución de políticas domésticas. Este debate podría incluir una variedad de perspectivas de diferentes regiones para reforzar la disciplina y facilitar su posicionamiento a nivel global, dado que en regiones como América Latina su desarrollo es casi nulo.

Para presentar este argumento, el capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presenta el trayecto histórico del campo de estudio desde su surgimiento hasta la actualidad. En la segunda se esboza una reflexión sobre los instrumentos básicos de investigación, específicamente se hace referencia a los enfoques epistemológicos y metodológicos predominantes en este ámbito. En la tercera sección, se describen las temáticas centrales y abordajes del campo de estudio, poniendo énfasis en la sinergia de los asuntos domésticos y relaciones internacionales. Para cerrar el capítulo, se reflexiona sobre dónde estamos y a dónde deberíamos ir con los EEP en América Latina.

Los estudios de Estados pequeños: surgimiento y desarrollo

Los estudios de los Estados pequeños, *small state studies*, constituyen un campo de las ciencias sociales, cuyo objeto son los asuntos políticos, socioeconómicos e internacionales de los Estados considerados pequeños. Por tanto, es un ámbito multidisciplinario y diverso temática, metodológica y teóricamente. Adapta una variedad de herramientas teóricas y metodológicas de varias disciplinas de las ciencias sociales, sobre todo de la ciencia política y las relaciones internacionales, para reforzar los enfoques teóricos y metodológicos desarrollados a lo largo de su historia. De hecho, surgió en EE. UU. asociado a centros de dichas áreas y como resultado del análisis de la política exterior y diplomacia de Estados pequeños en el contexto de la Segunda Guerra Mundial (Baker Fox 1959). Luego se expandió rápidamente hacia Europa.

A comienzos de 2024, se identificaron 20 centros e institutos de estudios de Estados pequeños en el planeta. La mayor parte de ellos se encuentran en Europa; unos pocos han sido creados en Asia y Oceanía, como se refleja en la siguiente lista. Sin embargo, no se ha podido localizar ningún programa, centro o instituto en universidades del continente africano ni de la región latinoamericana. Se especula que los Estados pequeños latinoamericanos no figuran ya sea porque en realidad no existen centros o porque donde se investiga sobre la disciplina de la ciencia política y las relaciones internacionales no los consideran de importancia.

Centros de estudios de Estados pequeños a nivel mundial

1. Queen Mary University of London



2. Georgetown University Qatar



3. University of Bristol



4. University of Iceland



5. Institute of Small and Micro States



6. Center for Small States



7. The Commonwealth



8. Center for Small States



9. Institute of International Studies Faculty of Social Sciences Charles University



10. European Small States Institute



11. L- Università ta' Malta



12. The Commonwealth



13. Geopolitical Economy Research Group Think Better



14. Diplo Academy



15. Georgetown University Qatar



16. United Nations



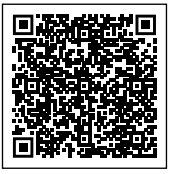
17. Conferencia sobre asuntos financieros 2017 *Small State Institute*



18. Word Bank Group



19. The Word Bank



20. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Desarrollo Sostenible



Específicamente, los EEP surgieron a finales de los años 50 como resultado de una investigación de la profesora norteamericana Annette Baker Fox (1959), quien buscaba explicar de qué manera Estados considerados relativamente pequeños en aquel tiempo (Finlandia, España, Portugal, Irlanda, Suecia) evitaron su participación en la Segunda Guerra Mundial y salieron casi ilesos de los estragos del conflicto. Con un enfoque desde el campo de la seguridad internacional y el análisis de política exterior, Baker Fox (1959) identificó las diferentes estrategias diplomáticas desarrolladas por los representantes gubernamentales de estos países que no solo buscaron mantenerse como entidades políticas estables y neutrales ante la guerra, sino también encontraron vulnerabilidades de las potencias y las usaron en sus negociaciones. Con ello, demostró que los países pequeños, dentro de un contexto de extrema presión y tensión entre los Estados potencias, pueden desarrollar estrategias diplomáticas ante las tácticas negociadoras de sus contrapartes de mayor poder militar relativo.

Así, Baker Fox (1959) subrayó esta capacidad de los Estados pequeños, en contraste con el poder duro y las capacidades materiales —sobre todo militares de los Estados potencias— y el hecho de que estas estrategias de política exterior relevantes para los Estados pequeños merecían particular atención porque darían suficiente sustento para hacer de su política internacional un área especial de estudio dentro de la disciplina de las relaciones internacionales (Baker Fox 1959).

En este contexto, las variables de pequeñez y poder, aunque son muy discutibles en su contenido cuantitativo o cualitativo, se amalgamaron con el concepto de Estado para formar la noción de Estado pequeño como unidad de análisis (Salgado Espinoza 2017). En tal escenario, dentro de la ciencia política y las relaciones internacionales surgió un gran debate en torno a los enfoques teóricos y metodológicos que deberían sustentar la nueva área de estudios, cuyo resultado inconcluso e incoherente ha socavado el objeto central de estudio del campo. El desacuerdo sobre la definición misma de poder y de Estado pequeño, como conceptos analíticos centrales del campo, de alguna manera ha obstaculizado el consenso para teorizar sobre las acciones de este tipo de Estados en sus relaciones internacionales hasta la actualidad.

Como resalta Tom Long (2017), estos retos académicos, sumados a las preferencias académicas de estudiar Estados hegemónicos para teorizar sobre las relaciones internacionales, han ralentizado el fortalecimiento teórico del campo de los EEP. Particularmente, quienes trabajan en este campo de estudio no han sido capaces de consensuar ni teorizar el concepto mismo de pequeñez como fundamento de la disciplina que permita predecir con certeza o explicar con claridad el comportamiento de un Estado pequeño en el sistema internacional (Thorhallsson 2018a).

Durante sus primeros años, los EEP, al igual que varios campos de las ciencias sociales, también experimentaron la influencia metodológica del conductismo que tuvo como resultado el proceso de cientificismo de las disciplinas y la cuantificación del análisis de las ciencias sociales en los años 50 y 60. Consecuentemente, este campo de estudio tuvo que adaptarse a la propuesta teórica, epistemológica y metodológica dominante de las relaciones internacionales en la época: el realismo, el positivismo y la metodología cuantitativa. En este contexto, los términos cuantitativos que daban sustento teórico al concepto de pequeñez frente al sistema internacional y los Estados hegemónicos, explicado desde el realismo, reducían el significado de este enfoque para las relaciones internacionales.

No obstante, especialistas del área como Vandebosch (1964) y Wilcox (1967) criticaron el predominio realista y el carácter cuantitativo que se venía implementando en las definiciones de poder y pequeñez, pues caracterizaban a los Estados pequeños como incapaces de fomentar un cambio en el sistema internacional, por ser débiles para luchar por su sobrevivencia y posicionar una política internacional debido a su limitado poder militar (Vital 1967, 1971; Waltz 1979). Además, la visión realista era criticada por socavar el sentido mismo con el que se propuso este campo especial de estudio ya que desde su creación se sugería que los Estados pequeños tienen muchas otras cualidades intrínsecas —que no solo se fundamentan en el carácter de pequeñez— y que eran inobservadas al momento de explicar sus comportamientos en el contexto de eventos internacionales (Vandebosch 1964; Wilcox 1967).

Por consiguiente, el campo de los EEP buscó desarrollar sus propios enfoques teóricos o adoptar enfoques alternativos, sobre todo con base en

otros de las relaciones internacionales —por ejemplo, el liberalismo— que permitieran mirar el rol de los Estados pequeños en los organismos internacionales (Barston 1971; Jacquet 1971; Hirsch 1983) o que facilitaran el análisis de sus estrategias para posicionarse en el mercado internacional (Keohane 1969; Katzenstein 1985). Sin embargo, también el liberalismo económico posicionaba al Estado pequeño en desventaja en el sistema económico internacional debido a su definición como economía pequeña con débil capacidad y pobre proyección para posicionarse en el mercado mundial (Keohane 1969; Katzenstein 1985).

Frente a ello, especialistas como Rothstein (1968) y Singer (1972, 1976) sugirieron tomar en cuenta otros asuntos internos del Estado pequeño que se desarrollaron en otras ciencias sociales como en la ciencia política o la economía que, en términos microeconómicos, sociales y políticos, permitieran explicar y comprender mejor la realidad nacional y sus comportamientos en el sistema internacional. En este contexto, surge la tendencia de emplear una combinación de herramientas metodológicas de la ciencia política, la economía, la sociología y la psicología (Rothstein 1968; Singer 1972, 1976; Barston 1971; Jacquet 1971), además de sugerir la inclusión de metodologías cualitativas para el análisis, especialmente cuando se considere la variable Estado débil. Así, se desarrollaron estudios en los que se explican las políticas domésticas como un sustento de las acciones y comportamiento de los Estados pequeños en el sistema internacional (Handel 1990).

A partir de los años 80, con los EEP se adoptaron también nuevas herramientas teóricas de la ciencia política y las relaciones internacionales, que fueron incorporadas tras el posicionamiento del constructivismo como nuevo enfoque teórico y el interpretativismo como la otra perspectiva epistemológica en estas disciplinas. Con ello, las características de identidad y conceptos como "pequeñez" entraron, una vez más, en el debate sobre la identidad de los Estados pequeños (Šabič y Brglez 2000; Browning 2006; Campbell y Hall 2009).

Así, comenzaron a formar parte sustantiva de los EEP los conceptos de cultura, norma e identidad, que se habían posicionado en la disciplina de las relaciones internacionales como principios centrales del constructivismo

social (Wendt 1994, 1997, 1999). Con el desarrollo de este enfoque, el concepto de pequeñez como otro elemento de identidad de Estados pequeños fue incorporado desde la perspectiva constructivista de los Estados pequeños (Hey 2003a; Salgado Espinoza 2017). Concluyentemente, se puede confirmar que los debates teóricos y metodológicos dentro de las relaciones internacionales tuvieron un impacto directo en los EEP.

Además, la adaptación de las teorías críticas y neomarxistas, por ejemplo, la teoría de la dependencia y el concepto de periferia, irrumpieron también en el campo. Este enfoque tiene gran significado dado que no solo critica las formas de crear conocimiento y las desigualdades en el sistema internacional, sino que también sugiere estrategias para afrontar los retos del sistema internacional y a las relaciones desfavorables de poder. Por consiguiente, los conceptos y fundamentos básicos del neomarxismo fueron adaptados para analizar la política exterior de los Estados pequeños (Hey 1993, 1995). Estos, y sobre todo los de la periferia, tendrían menos posibilidades de desarrollo y se convertirían solo en áreas de consumo, explotación y experimentación, o serían consideradas fuentes de materia prima para el centro industrial (Elgström 1983; Moon 1983).

Por otro lado, ya desde los años 60, se teorizaba sobre los Estados pequeños en su política multilateral. Lo anterior sugiere que estos Estados respaldan la creación y fortalecimiento de las organizaciones y regímenes internacionales porque allí pueden hacerse escuchar y posicionar sus intereses en el ámbito internacional regional y global (Lemass 1971; Salgado Espinoza 2017).

Sin duda, esta propuesta parece ser indiscutible a primera vista. No obstante, muchos Estados pequeños carecen de representatividad en varios organismos internacionales debido a la pequeñez de su cuerpo diplomático y deben desarrollar estrategias para tener representatividad diplomática en las instituciones que son consideradas de mayor interés para su gobierno (Cooper y Shaw 2009). Consecuentemente, factores domésticos, como los recursos humanos además de los recursos económicos, son determinantes al ejecutar la política exterior de los Estados pequeños.

No obstante, los Estados pequeños desarrollan estrategias para gestar o apoyar la creación de regiones/integración regional. También pueden bloquear o ralentizar el surgimiento/la creación de regiones/la integración

regional o, simplemente, adherirse a un proceso integracionista comenzado por un poder hegemónico o un grupo de Estados. En este contexto, los Estados pequeños pueden clasificarse en *region-engaging* (que apoyan la idea de región) *o region-constraining* (que se oponen a la idea de región) y *region-adapting* (que se adaptan a la idea de región). Esta clasificación y definición busca ayudar a explicar el rol de los Estados pequeños en los procesos de construcción o destrucción de regiones y sistemas de integración regional. Esta clasificación está vinculada al carácter doméstico del Estado pequeño, especialmente por medio de los factores identitarios, y crea un puente de identidad con una identidad colectiva que emerge bajo un proyecto comunitario (Salgado Espinoza 2017).

El convencimiento de que el tipo o carácter de Estado pequeño de alguna manera influye en las dinámicas de las políticas domésticas e internacionales ha permanecido latente desde la propuesta de Baker Fox. La adaptación de las teorías de las relaciones internacionales a los EEP no limitó el desarrollo de varios nuevos acercamientos teóricos o teorías de medio alcance que puedan explicar las relaciones internacionales de Estados pequeños.

Entre esos ejemplos, se puede resaltar el "*bandwagoning*" o subirse al tren. Esta teoría sugiere que un Estado pequeño se adhiere a una alianza o se "sube al tren" de un país hegemónico o de un conjunto de Estados para establecer un balance de poder. Los Estados pequeños propenden a subirse al tren para no quedarse fuera de una tendencia que propiciaría su seguridad internacional, teniendo en cuenta que no puede por sí solo garantizar su sobrevivencia en un sistema internacional anárquico (Waltz 1979; Walt 1987).

Una alternativa a esta propuesta desde el realismo de las relaciones internacionales es la versión liberal del *bandwagoning* para la cooperación y repartición de ganancias adquiridas por subirse al tren de una hegemonía. Según esta visión, un acuerdo de cooperación puede perseguir otros objetivos alternativos a los de seguridad, incluidos los beneficios materiales por un emprendimiento económico o comercial (Schweller 1994). Pero los Estados pequeños no solo se han limitado a adherirse a las políticas y acciones de Estados grandes o hegemónicos; varios Estados, sobre todo los

escandinavos, han sido muy activos en su diplomacia y acción internacional que ha llamado la atención de la academia. Para explicar estos comportamientos, se han hecho acercamientos teóricos en los que se considera a los Estados pequeños como *norm taker* (receptor de normas), *norm maker* (constructor de normas) y *norm entrepreneur* (innovador de normas). Esta perspectiva hace referencia sobre todo a su carácter y su rol dentro del sistema del derecho internacional (Björkdahl 2005, 2007).

Recientemente, la teoría del refugio (*shelter theory*), que sugiere que generalmente los Estados pequeños están expuestos a una dependencia en varias de sus dimensiones para la sobrevivencia, constituye otro aporte importante a los sustentos teóricos de los EEP. Tal teoría sugiere además que los Estados grandes o potencias y las organizaciones internacionales proveen de refugio a sus aliados o miembros pequeños que sufren de dependencia económica, social, cultural y política (Thorhallsson 2018b).

En este contexto, los Estados pequeños también buscan activarse en los diferentes ámbitos que presentan las organizaciones y el sistema internacional para alcanzar un reconocimiento social o un estatus internacional. Los Estados pequeños no solo se enfocan en participar en este tipo de eventos, sino en desarrollar y propiciar la celebración de los mismos, por ejemplo, en los espacios culturales y deportivos como las olimpiadas o el Premio Nobel de Literatura. A este tipo de enfoque se le conoce también como la teoría de búsqueda de estatus (*status-seaking theory*) (Carvalho y Neumann 2015).

Para hablar del contexto internacional con referencia a estas características de los Estados pequeños, Cooper y Shaw (2009) y Long (2022) ponen énfasis en que estos requieren desarrollar las capacidades de sus recursos humanos. Una alta educación de su sociedad y una gran profesionalidad de sus servidores públicos y sus cuerpos diplomáticos ayudaría a identificar las oportunidades que presenta el sistema internacional y las vulnerabilidades de los Estados hegemónicos para usarlos a favor de sus intereses. Con ello, se resalta la importancia del nivel de educación y profesionalización de sus recursos humanos en la cultura política, la cohesión social, el tipo de gobierno y la responsabilidad colectiva. Estos factores son determinantes en los Estados pequeños para proyectarse al exterior y cumplir sus objetivos (Goetschel 1998; Hey 2003a; Rostoks 2010; Long 2022).

Los estudios de Estados pequeños en Ecuador y en el resto de América Latina

En América Latina hay un gran vacío académico, de reflexión y debate sobre la importancia de este campo y de sus herramientas para explicar y entender los fenómenos internacionales y el comportamiento de los Estados pequeños en el sistema internacional. Si bien Hey (1995, 2003a, 2003b, 2003c), Cooper y Shaw (2009) y Long (2017, 2022) estudian a los Estados pequeños latinoamericanos y caribeños, respectivamente, las investigaciones son desarrolladas en centros ubicados fuera de la región. No obstante, el análisis de casos de los EPP latinoamericanos pueden ser considerados bases y fuentes importantes para desarrollar el campo de estudio en la región.

La producción académica y los aportes al campo de estudio en español son reducidos, por lo que se podría afirmar que los EEP en la región están en su infancia. Los pocos esfuerzos realizados recientemente para introducirlos en América Latina por lo general surgieron desde otras subdisciplinas de las relaciones internacionales. Así se puede mencionar a Peñafiel Cevallos (2023), quien por primera vez busca expandir y aclarar los EEP y su enfoque peculiar desde la política exterior de Estados pequeños para analizar el rol de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Salgado Espinoza (2017) hace una exploración de publicaciones académicas sobre el rol de los Estados pequeños en la integración de la UE y concluye que estos pueden ser *region-engaging* (que apoyan la idea de región) *o region-constraining* (que se oponen a la idea de región), y *region-adapting* (que se adaptan a la idea de región). Con base en esta perspectiva y combinando elementos del constructivismo social, sobre todo de la identidad, el autor mencionado analiza el rol de Ecuador y Uruguay en los procesos de regionalismo de América del Sur y construcción de la UNASUR.

En un contexto de estudios sobre regionalismo y autonomía de la política exterior de los Estados pequeños en organizaciones gubernamentales regionales, López Burian y Míguez (2021) estudian el rol de Uruguay como Estado pequeño en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Por otro lado, desde la economía política internacional, Herrera Vinelli (2016) hace

referencia a la cualidad de vulnerabilidad de los Estados pequeños en su relación asimétrica con Estados hegemónicos y analiza la relación comercial de Costa Rica y Ecuador con China. A estas anotaciones se debe sumar el trabajo de Marco Méndez-Coto (2020), quien reflexiona sobre los EEP y la política de seguridad internacional con sus herramientas para analizar el comportamiento de Ecuador y Costa Rica como Estados pequeños en los complejos de seguridad regionales y cómo estos responden a agresiones externas.

No obstante, en casi todos los estudios sobre la política exterior de los Estados pequeños en América Latina no se profundiza en la reflexión sobre el proceso de inserción y desarrollo de los EEP en dicha región. Los pocos trabajos académicos en los que se reflexiona sobre la importancia del campo y se emplean sus herramientas investigativas en casos de Estados pequeños latinoamericanos han sido publicados en idiomas distintos al español, sobre todo en inglés (Hey 2003a, 2003b; Mora y Hey 2003; Cooper y Show 2009; Braveboy-Wagner 2008; Long 2022).

En oposición, la mayoría de los trabajos publicados en español que basan su explicación teórica sobre la política exterior de Estados pequeños latinoamericanos no reflexiona sobre el estado de los EEP en la región (Bonilla 2002a; Bizzozero 2003) ni se ahonda en la importancia del campo. Una excepción es el análisis de política exterior de Estados pequeños que Peñafiel Cevallos (2023) presenta como una rama central de las relaciones internacionales.

Como se puede observar, los EEP se insertan en la región por medio de estudios de caso de especialistas de otra parte del mundo, en idioma inglés y en combinación con el enfoque crítico (Hey 1993, 1994, 1995). Luego, se expandió en el campo de las relaciones internacionales y el análisis de política exterior (APE) en América Latina. Adrián Bonilla (2002a, 2002b) en Ecuador, Lincoln Bizzozero en Uruguay (2000, 2003, 2008) y Carlos Murillo (2012) en Costa Rica conforman la lista de latinoamericanos en acercarse a este campo para analizar las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados pequeños latinoamericanos.

A ellos se debe sumar Jaqueline Braveboy-Wagner (2003, 2008), quien ha desarrollado importantes contribuciones al análisis de política exterior en el Caribe. En este contexto, los Estados pequeños latinoamericanos se

convierten en ejemplos interesantes de estudio desde esta perspectiva, pero desde voces de fuera de la región (Cooper y Shaw 2009; Long 2017, 2022) y paralelamente resurge un pequeño interés por estos estudios en autores latinoamericanos (Méndez-Coto 2020; Herrera Vinelli 2021; Salgado Espinoza 2017; Wehner 2020; Peñafiel Cevallos 2023).

Además, los archivos a nivel de la región demuestran una gran inclinación de los estudiantes por investigar las relaciones internacionales desde esta óptica. Por ejemplo, el número de tesis de maestría desarrolladas desde la perspectiva de los EEP o con marco teórico del campo ha ido creciendo y varios trabajos se encuentran disponibles en la plataforma de FLACSO Andes.

Acercamientos epistemológicos y metodológicos en los estudios de Estados pequeños

El debate central y su respectivo disenso en la definición de Estados pequeños tiene como raíz su ontología escurridiza, es decir, la definición del factor "pequeñez" y la determinación del método de medición de esta variable. Estos son los instrumentos que requieren ser consensuados en la academia. Esta ontología escurridiza de la variable "pequeñez" no ha impactado en la discusión sobre la existencia de los Estados pequeños, sino en la definición y caracterización. Tales Estados existen y conforman la mayoría en el planeta. El problema se encuentra en el método de clasificación de los Estados y en la definición de pequeñez. Por eso, la reflexión más amplia sobre la ontología en los estudios de Estados pequeños demanda una dedicación aparte de este libro.

Epistemológicamente, los EEP han asumido los enfoques que han predominado en las relaciones internacionales y la ciencia política. Tomando en consideración que la epistemología es definida como la ciencia del conocimiento, con sus presupuestos y procesos para llegar al mismo, consiste en una de las herramientas fundamentales de la investigación académica. Como en las demás subdisciplinas de las relaciones internacionales, los EEP evidencian que hay un claro consenso en la diversidad de enfoques del conocimiento, y en consecuencia, han seguido las lógicas

positivistas, interpretativas, de acuerdo a las teorías críticas y a las teorías normativas.

No obstante, el factor que convierte los diseños de investigación en un asunto particular en este campo de estudio es la inclusión imperativa, aunque no consensuada, del factor o variable de pequeñez. Tanto en los diseños de investigación como en sus temáticas y marcos teóricos o conceptuales hay que considerar esta variable y definirla según la perspectiva asumida por el/la investigador/a. El hecho de que no se incluya, ya sea como factor determinante para la acción o comportamiento del Estado en el sistema internacional o como instrumento de análisis en el diseño investigativo, despertaría cuestionamientos sobre si en realidad es una contribución al campo de estudio.

Una revisión exploratoria de la literatura especializada con el foco en los diseños de investigación no siempre demuestra con claridad esta cualidad. Sobre todo, las publicaciones de autoría latinoamericana se limitan a una descripción superficial del enfoque y prefieren centrarse en la descripción empírica del evento estudiado. En gran parte de las investigaciones se tiende a usar un enfoque epistemológico positivista, mientras que los enfoques subjetivistas (postestructuralistas) parecen ser los menos empleados. Por su lado, los diseños metodológicos muestran que, en buena medida, en los estudios confluyen enfoques interpretativos, críticos y normativos. La exploración de la literatura ha permitido observar una mayoría de estudios cualitativos, seguida por los diseños cuantitativos y una buena contribución de estudios mixtos, es decir, no son los estudios cuantitativos los que metodológicamente predominan en los EEP.

Finalmente, los EEP han incorporado y adaptado las herramientas metodológicas desarrolladas en las relaciones internacionales y la ciencia política. No obstante, la literatura demuestra un predominio de los estudios de caso y el análisis comparado. Los métodos menos evidentes en la literatura son las teorías de juegos y los estudios estadísticos. Esta variedad de enfoques teóricos y metodológicos hace de este campo de estudio una subdisciplina multimetódica, plurienfoque y transdiciplinaria.

Temáticas generales de los estudios de Estados pequeños: democracia, instituciones y política doméstica

Los factores domésticos de un Estado juegan un rol central en la toma de decisiones de política internacional. No se puede entender y explicar con claridad la política internacional de un Estado sin entender su política doméstica (Bueno de Mesquita y Lalman 1992). Por tanto, para estudiar el tipo de política internacional y explicar las motivaciones para los comportamientos en el sistema internacional, se requiere analizar el tipo de gobierno, el tipo de instituciones y el tipo de liderazgo de un Estado.

Son pocas las excepciones en las que un sistema de gobierno diferente a una democracia ha demostrado un incremento en el bienestar de su población. Los países árabes con gran producción petrolera conforman esas excepciones, aunque adolecen de otros elementos centrales del conjunto de principios democráticos, como libre elección de sus autoridades, libertad de expresión y de culto. Estudios sobre Estados pequeños y democracia demuestran que los Estados pequeños son mucho más proclives a introducir un sistema democrático y este facilita un mejor desarrollo humano (Anckar 2002).

Esta afirmación es sin duda aceptable si son medidos en términos cuantitativos: número de procesos electorales y número de personas que eligen autoridades de gobierno. Pero no significa que sea representativa si se consideran casos de estudio de microestados con una población menor al millón de habitantes, en las que las dinámicas políticas de clientelismo, caciquismo y tradición familiar impiden la construcción y fortalecimiento de un sistema democrático (Veenendaal 2013a, 2013b). En estas situaciones, se hablaría más bien de sistemas cuasidemocráticos y no estrictamente de sistemas que garantizan las libertades y responsabilidades de su población, respetan y fomentan la independencia de poderes y el estado de derecho.

Un Estado con un sistema político democrático también en su política exterior/internacional está sujeto al escrutinio de su sociedad y al control de los otros poderes del Estado, mientras que otros sistemas políticos, como las dictaduras, no están expuestos a estos controles y no requieren considerar estos factores al tomar decisiones y ejecutar una política exterior.

En congruencia, se podría decir que también entender la cultura política puede ayudar a explicar la política internacional de un Estado pequeño. La cultura política se puede definir como el entendimiento y la concepción que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de un Estado sobre su sistema político, sus valores y principios. En este sentido, se puede además explicar el valor y el rol de los poderes (legislativo, judicial, ejecutivo y control social) e instituciones del Estado (Policía Nacional, Fuerzas Armadas, de salud, de educación en los diferentes niveles, etc.), que son bases morales y valores en los que subyacen las tomas de decisiones de los/las actores/as políticos/as tanto a nivel doméstico como internacional. Desde una perspectiva de un sistema democrático, por supuesto, los partidos políticos juegan también un rol fundamental.

En suma, la organización institucional de un sistema democrático difiere de la organización institucional en otros sistemas políticos. No obstante, el factor de pequeñez jugaría un rol esencial también. En primera instancia y a simple vista, el factor de pequeñez como variable central de los Estados pequeños parece no tener un rol significativo en las funciones de las instituciones, pero, tras una corta reflexión, se puede aseverar que el alto número de miembros que conforman las instituciones democráticas en Estados grandes marcan una gran diferencia en comparación con los Estados pequeños. Por ejemplo, en Estados pequeños insulares, los cuerpos diplomáticos son muy reducidos y por tanto carecen de representación en muchos Estados del planeta y en algunas organizaciones internacionales (Cooper y Shaw 2009).

Además, las construcciones y ejecuciones tanto de las políticas domésticas como internacionales difieren en función de los tipos de gobiernos democráticos de cada Estado. Los gobiernos federales tienen procesos de toma de decisiones y ejecución de políticas diferentes a los gobiernos estatales centralizados en Estados unitarios. Por otro lado, los gobiernos en sistemas presidenciales difieren en los procesos de construcción y ejecución de las políticas domésticas e internacionales de los gobiernos con sistemas parlamentarios.

Por tanto, el tipo de instituciones y su rol en la forma de gobierno, así como la estabilidad de las instituciones de un Estado juegan un rol fundamental en el desarrollo general y bienestar de su población. Las instituciones

fuertes y con bases democráticas desarrollan un sentido de responsabilidad de servicio a la colectividad y están sujetas al escrutinio tanto de las autoridades del gobierno como de la ciudadanía. Las instituciones débiles, sin un sentido de responsabilidad colectivo y no expuestas a un escrutinio de la ciudadanía y a las otras instituciones del Estado, son propensas al nepotismo, a la corrupción y a ser funcionales a los intereses de un grupo de la élite o de quien lidera con características dictatoriales.

A pesar de ello, las actividades sociales, políticas y económicas en un Estado pequeño pueden basarse en los mismos principios organizativos de un Estado grande. Sin embargo, los objetivos y las dinámicas en los procesos de toma de decisiones tienen su particularidad en los Estados pequeños. Para explicar y entender estos asuntos, algunos centros e institutos de universidades europeas han incorporado estas temáticas en sus líneas de investigación desde hace varias décadas. Por ejemplo, la Queen Mary de la Universidad de Londres mantiene un Centro de Estados Pequeños y su enfoque es sobre todo en derecho público y privado, donde los asuntos legales que incumben a los Estados pequeños, especialmente a los miembros de la Commonwealth, son analizados en el contexto de los sistemas de justicia del Estado en cuestión, pero sin descuidar la justicia y el derecho internacionales.

El proceso de ampliación de los EEP ha permitido el análisis de una variedad de subtemas, cuyos contenidos toman en consideración las características de un Estado pequeño. Una de estas áreas es la educación. La existencia de recursos humanos especializados en todas las profesiones, que demanda la globalización y la vida cotidiana actual, resulta ser mucho más complicado en Estados pequeños, no solo por su pequeña población, sino también por el número de universidades, ofertas académicas y, sobre todo, recursos técnicos y económicos.

El Center for Small States Studies de la Universidad de Islandia, con más de 20 años de experiencia, es uno de los establecimientos que no solo se enfoca en la investigación de los Estados pequeños en el sistema internacional, sino también en varios otros ámbitos de su política doméstica y asuntos sociales, como el manejo de crisis, la democracia, la economía, la educación y particularmente el rol de los medios de comunicación en estos

Estados. Sin embargo, el interés en el estudio sobre estos asuntos no solo es intrínseco de los Estados pequeños, sino que instituciones educativas de grandes potencias como Reino Unido han visto la necesidad de estudiarlos tanto en sus sistemas domésticos como en su comportamiento en el sistema internacional. La Universidad de Bristol del Reino Unido, por ejemplo, lleva 30 años desarrollando y ofreciendo programas de investigación sobre educación en los Estados pequeños.

Además, el rol que juega la diplomacia pública de los Estados en la actualidad incluye también aspectos culturales y deportivos como instrumentos para el posicionamiento de un Estado a nivel internacional. No obstante, en el campo deportivo, cuando se tratan de competencias a nivel internacional, por ejemplo, para las olimpiadas, los recursos humanos de los Estados pequeños como Honduras o Guyana no son suficientes para competir con los Estados más grandes como Brasil o Alemania. Por un lado, las dinámicas sociales de cualquier índole, como el deporte, no solo dependen del número poblacional, sino también del factor cultural y económico para su desarrollo a nivel local. Por otro, para emplear el deporte como un instrumento de diplomacia pública, los Estados pequeños requieren hacer otros esfuerzos extras en recursos humanos y económicos para desarrollar y ejecutar proyectos de posicionamiento internacional.

Por ello, Estados pequeños con una fuerte economía, como Catar o Singapur, necesitan desarrollar nuevas estrategias de posicionamiento internacional. Estos no solo invierten en los deportes y deportistas locales para proyectar a su país a nivel internacional, sino también han puesto a disposición sus Estados en calidad de sedes de eventos deportivos internacionales. Esta forma de hacer política internacional puede ser estudiada desde la teoría de la búsqueda de estatus (*status seaking theory*).

Para Houlihan y Zhen (2014), este comportamiento de los Estados pequeños puede ser analizado desde una perspectiva del empleo del poder blando en los asuntos internacionales. En el contexto del deporte, los Estados pequeños desarrollan por lo menos cinco estrategias de posicionamiento a nivel internacional: *independent strategy, isomorphism/imitation, camp follower, isolationism* y *collective strategy*. Estas diferentes estrategias no solo facilitan la participación de los deportistas a nivel internacional,

también permiten a los hacedores de políticas deportivas acceder a recursos y participar en las ONG y las OI a nivel regional y global.

Si se toma en cuenta la competencia deportiva y la capacidad de participación de los Estados pequeños, estos han presentado dificultades para clasificar y participar en juegos internacionales globales como las olimpiadas. Por ejemplo, en las Olimpiadas de Londres de 2012, participaron 10 800 deportistas, más del 50 % provenía de 17 de los Estados más grandes. Lo que significa que solo cerca del 11 % de las medallas (106 de 962) fueron a deportistas de 102 Estados pequeños (Houlihan y Zhen 2014).

Como una forma de hacer las competencias más justas, desde hace varios años los Estados pequeños europeos han posicionado los llamados Games of Small States of Europe o Juegos de Estados pequeños en español. Este certamen internacional se desarrolla de forma bianual y es un encuentro deportivo de ocho Estados de Europa auspiciados y organizados dentro del Comité Olímpico Europeo: Andorra, Chipre, Islandia, San Marino, Mónaco, Luxemburgo, Malta y Montenegro.

Es evidente que este tipo de eventos incluyen políticas domésticas e internacionales que requieren una atención especial por demostrar una variable específica de los Estados pequeños. La pequeñez, en el ámbito deportivo, se refiere al número de deportistas de un Estado, que de alguna manera puede estar relacionado con la dimensión total de la población del Estado estudiado.

En consecuencia, la gobernanza y asignación de fondos de este tipo de Estados a campos específicos como el deporte están vinculadas a las dimensiones de su economía, población, prioridades y estrategias del gobierno. Esta prioridad deportiva, entre muchas otras, puede ser considerada como razón suficiente para estudiar estos eventos desde la perspectiva de los EEP. Instituciones educativas europeas, como el Instituto Europeo de Estados Pequeños con sede en Mónaco, han ampliado sus investigaciones además a la administración aplicada, la gobernanza y las políticas públicas, incluyendo el derecho internacional, la historia y la diplomacia (ver lista que se presenta en el subtítulo "Los estudios de Estados pequeños: surgimiento y desarrollo").

Para concluir, se puede resaltar que, si bien es cierto que los EEP, sus reflexiones y contribuciones teóricas han estado ligadas a las teorías del

mainstream de las relaciones internacionales, la ciencia política y a sus campos subdisciplinarios, el factor de pequeñez que caracteriza a un Estado pequeño demanda analizar otras áreas importantes de estos Estados en lo doméstico, como por ejemplo su geopolítica y geografía política. Esta variedad de factores de los Estados pequeños no solo son importantes para explicar y entender los cambios en el sistema internacional y los retos de la globalización para la política global, sino también son fundamentales para explicar y entender el carácter de la democracia, la capacidad y la fortaleza de las instituciones, la corrupción de los sectores políticos y administrativos, entre otros asuntos que en la actualidad son temáticas esenciales en los principales centros académicos de Europa y Asia.

Los estudios de Estados pequeños: la geografía política y la geopolítica

La pequeñez de un Estado está directamente relacionada a su elemento físico, como su territorio, o a su elemento humano, como la población en términos numéricos. Las relaciones o comparaciones se determinan por medio de la relacionalidad o proporcionalidad, como ya se explicó en la sección sobre la definición de Estado pequeño. Por tanto, el factor de pequeñez en los EEP puede ser determinante al momento de analizar asuntos de la geografía política. Esta, como las demás disciplinas, ha sufrido transformaciones y se ha acoplado a las realidades del siglo XXI para abordar una variedad de nuevos fenómenos. Por tanto, las definiciones de geografía política han sido conceptualizadas desde diferentes puntos de vista (Agnew 2002; Cox 2002).

Para los EEP, es necesario tener en cuenta que, por lo menos, cuatro elementos centrales de la geografía política son de interés: territorio, población, orden político llamado Estado y su respectiva relación con otras entidades políticas. Cualquier definición de Estado pequeño está relacionada por naturaleza al menos con uno de los elementos mencionados. Por tanto, resulta natural analizar la geografía política de un Estado pequeño para explicar varios asuntos vinculados, por ejemplo, con cómo

los Estados territorialmente pequeños organizan una población relativamente alta; tal es el caso de Singapur. O, por el contrario, la forma en que Estados pequeños por su población, pero con grandes extensiones territoriales, como Noruega, han creado estrategias para mantener su presencia en los rincones de su territorio y llegar con los servicios básicos a su población y al mismo tiempo manejar la seguridad fronteriza. Por lo tanto, un estudio de su distribución poblacional, manejo e interacción con la tierra (naturaleza), como sugiere la geografía política, es fundamental para crear estrategias en el campo económico, la infraestructura, la salud, la seguridad, el cuidado del medioambiente, etc.

Además, la población de Estados pequeños no es necesariamente homogénea. Muchos son multiétnicos, plurinacionales y multiculturales, cuyas poblaciones son relativamente pequeñas y están distribuidas en grandes extensiones de territorio, ese es el caso de Bolivia en América del Sur. El Estado boliviano con aproximadamente 1 100 000 km² de extensión territorial y 12 500 000 habitantes —una cifra baja si se compara con su extensión— acoge a una variedad de culturas asentadas en diversas regiones de su territorio, por lo que requiere crear estrategias para garantizar los principios básicos de un Estado a su población y evitar segregaciones y separatismos.

Además, un enfoque de los EEP basado en la geografía política permite explicar la manera en que Estados mediterráneos —por ejemplo, Bolivia y Paraguay— y Estados insulares como los caribeños ejecutan sus políticas frente a las vulnerabilidades y oportunidades de su geografía en relación con su población y a fenómenos internacionales. Las particularidades geográficas de cada Estado pequeño los expone a ventajas y desventajas en el proceso de creación y ejecución de políticas domésticas y para el exterior. Mientras que para los mediterráneos la vulnerabilidad a la piratería y presencia de embarcaciones ilegales en las fronteras marítimas, los sunamis, la pérdida y desplazamiento de tierra costera debido al cambio climático son nulos, los problemas de explotación ilegal de metales preciosos y el daño ambiental, como la tala ilegal de bosques, constituyen un problema frecuente.

Algunos centros académicos, como el Instituto para las Islas y Estados pequeños de la República de Malta, han incorporado la investigación y

entrenamiento de su ciudadanía en varios asuntos de carácter doméstico e internacional desde hace varios años. Aquí, los asuntos económicos, sociales, geográficos, ecológicos, culturales junto con el cambio climático y el turismo, pero, sobre todo, la salud en los Estados pequeños han sido temáticas centrales del campo de estudio. Algo similar se observa en la Universidad Carlos de la República Checa, donde el centro de estudio de Estados nación pequeños del Instituto de Estudios Internacionales busca analizar también la historia, tomando en cuenta que el Estado, en cuanto actor en esferas culturales, geopolíticas y económicas a nivel regional e internacional, basa sus decisiones en principios que están enraizados en su cultura e historia.

Si bien es cierto que los programas de enseñanza e investigación con enfoque en los estudios internacionales sobre Estados pequeños predominan en las instituciones de educación superior revisadas para este análisis, los estudios y reflexiones sobre asuntos legales, derechos humanos y otros aspectos de la sociedad y política doméstica conforman el amplio campo de interés de los EEP. Así lo demuestra el Instituto de Micro y Pequeños Estados adjunto a la Universidad Victoria de Wellington, Nueva Zelandia (enlaces/ QR en la lista del subtítulo "Los estudios de Estados pequeños: surgimiento y desarrollo").

El cuarto elemento importante de la geografía política para los EEP es la relación con otras entidades políticas en el exterior a partir de su ordenamiento a nivel doméstico. Este factor se vincula con el campo de la geopolítica, definiéndola como un campo de acción y una disciplina que al mismo tiempo puede contener dos sentidos de significado:

> uno que permite despertar ideas de guerra, imperio y diplomacia. Este con un significado de geopolítica como la práctica de los Estados por controlar y competir por territorio. Y otro con un sentido que permite crear imágenes donde a la geopolítica se concibe teóricamente como el lenguaje y práctica que clasifican pedazos de territorio, y masas de población (Flint 2006, 13).

Los espacios y la población son conceptos centrales de la geopolítica en el siglo XXI, tanto para su estudio como para el desempeño de los actores políticos.

Sin duda, en la actualidad, estos espacios no están limitados a los espacios clásicos, territorio, mares y aire, sino que se extienden a la esfera digital, a la comunicación, la tecnología y la ultraterritorialidad, como los bienes comunes del planeta. En todo caso, dentro de la geopolítica, en cuanto disciplina tanto clásica como moderna, los factores domésticos constituyen un elemento central como fuente de inspiración y justificación para las acciones exteriores de los actores políticos que ven en el manejo, dominio y expansión del espacio una forma de hacer política doméstica e internacional.

Pero es necesario preguntarse, ¿por qué la geopolítica, su uso y su estudio es importante para los Estados pequeños? Varias son las respuestas a esta cuestión. Primero, la lucha entre actores políticos (Estados, protoestados, agrupaciones insurgentes, transnacionales, entre otros) por el control de los espacios, sean estos territoriales, marítimos, cibernéticos, etc., no ha terminado, más bien ha crecido en los últimos años. No solo son los grandes Estados hegemónicos que buscan extender su presencia y dominio, también Estados pequeños, como Israel, demuestran esas características. Esas acciones de extensión de dominio de los espacios amenazan a otros actores o habitantes de esos otros espacios y los desplazan.

Grandes Estados hegemónicos, con una extensión territorial con poblaciones diversas y no muy homogéneas, así como Estados territorialmente grandes con una diversidad cultural esparcida en grandes territorios corren serios riesgos de destrucción como entidades unitarias. La geopolítica no solo ayuda a explicar y entender dichos fenómenos, también permite identificar estrategias para sobrellevarlos.

Si bien los Estados pequeños mediterráneos, como Bolivia y Paraguay, tendrían mucha más dificultad para su proyección internacional comercial si se toma en cuenta la clásica forma de su proyección al exterior por medio de los océanos, la expansión y ocupación de los espacios cibernéticos dejan oportunidades a Estados pequeños con capacidades tecnológicas y humanas para proyectarse al exterior.

En la actualidad, todavía la mayor cantidad del comercio internacional se realiza por la vía marítima. Esta situación es muy ventajosa para Estados pequeños centroamericanos como Panamá, cuya posición geográfica privilegiada hace que jueguen un mayor rol en las dinámicas de la política de

comercio internacional. La geopolítica estudiada desde la perspectiva de los EEP puede ayudar a explicar las motivaciones, ventajas y desventajas de los factores geoeconómico y geoestratégicos de estos Estados, considerando que tienen salidas de proyección natural al exterior por los dos océanos: el Pacífico y el Atlántico. Al mismo tiempo, esta característica geográfica sin una Armada Nacional, como es el caso de Costa Rica, los hace muy vulnerables al crimen organizado transnacional, a países belicosos y a otros poderes hegemónicos.

Unas pocas unidades educativas de Asia y Oceanía han planteado el estudio de la geopolítica de los Estados pequeños como una prioridad. Por ejemplo, en Catar, la Universidad Georgetown mantiene un programa de investigación enfocado en tres líneas centrales: seguridad, diplomacia y sociedad, donde las dos primeras están ligadas a objetivos geopolíticos. Este *think tank* no solo busca construir capacidades para el Estado de Catar, sino también procura desarrollar conocimiento sobre el posicionamiento y dominio de los mares desde una perspectiva de Estados pequeños. Aunque si miramos los tres ejes o líneas de investigación, se encuentran claramente vinculados a su política internacional/exterior, tomando como base el análisis de los factores domésticos. Uno de estos grandes proyectos de Catar es convertirse en *maritime power*. Para ello, la enseñanza y aprendizaje giran sobre todo en torno a los Estados pequeños en el sistema internacional y en el área de seguridad energética y de planificación estratégica (enlaces/códigos QR de la lista ofrecida en "Los estudios de Estados pequeños: surgimiento y desarrollo").

Medioambiente, tecnología y economía política internacional desde la perspectiva de los estudios de Estados pequeños

Especialistas en los EEP, como Keohane (1969) y Katzenstein (1985), clasificaron a los Estados según su capacidad económica y poder de proyección internacional basándose sobre todo en su comercio exterior. En realidad, muy pocos Estados pequeños pueden competir en términos macroeconómicos con economías gigantes y hegemónicas, pero,

como sugiere Katzenstein (1985), las economías o Estados pequeños desarrollan economías corporativas como estrategia para posicionarse a nivel internacional.

Además, algunas economías pequeñas pueden desarrollar ciertos sectores de la economía global e incluso llegar casi a monopolizar la producción. Es claro que la globalización y su respectiva competencia por mercados internacionales ha dificultado el desarrollo de la producción y de la economía en general de varios Estados pequeños. Al mismo tiempo, algunos —por ejemplo, Los Países Bajos— han logrado posicionarse como líderes a nivel global por la producción y exportación de semiconductores y tarjetas (chips) de silicón de la corporación multinacional holandesa ASML Holdings (Advanced Semiconductor Materials Lithography); otro ejemplo es Singapur que se ha posicionado por la producción y exportación a nivel global de circuitos electrónicos integrados (*electronic integrated circuits*).

En consecuencia, la globalización, en cuanto "cambio fundamental o transformación de la organización humana en una escala espacial que vincula a comunidades distantes y que propaga el alcance de las relaciones de poder a lo largo de regiones y continentes" (Mcgrew 2011, 20), ha exhibido una variedad de factores y campos que desvelan ventajas para algunos Estados pequeños, pero exteriorizan una variedad de desventajas para otros. Por ejemplo, la degradación del medioambiente, como resultado del cambio climático y el calentamiento global, es sin duda un gran reto para los Estados pequeños. En particular, los Estados pequeños insulares están expuestos a fenómenos naturales como inundaciones, debido al crecimiento del nivel del mar, a tornados y la subsiguiente destrucción de su hábitat e infraestructura a causa del calentamiento global.

Un enfoque desde la perspectiva de los EEP facilita la exploración de esas vulnerabilidades y, por lo tanto, ayuda a desarrollar estrategias de contingencia frente a fenómenos globales como la destrucción inminente del medioambiente. Los Estados pequeños con reducida población, pero con grandes extensiones de su frontera cubiertas por los océanos, carecen de recursos suficientes —humanos, financieros y tecnológicos— para afrontar los efectos de fenómenos climáticos globales.

En adición, se debe resaltar que, como consecuencia de la globalización, una gran variedad de nuevos actores —organizaciones no gubernamentales y transnacionales, por ejemplo— han ingresado también en los Estados pequeños, produciendo impactos que no se han examinado. Este fenómeno está relacionado especialmente a la gran capacidad de recursos financieros y humanos que poseen estos actores transnacionales, quienes con facilidad vulneran las capacidades de reacción y control de los Estados pequeños (Braveboy-Wagner 2008).

A esto se suman el florecimiento de nuevas actividades de estas transnacionales, que incentivan la explotación de madera y la tala de bosques para la exportación, pero también para la expansión de área cultivable, causando un manejo descuidado de los ecosistemas y un consecuente deterioro de la flora y fauna. Además, la explotación de minerales, metales preciosos y raros para la industria tecnológica en áreas vulnerables o protegidas ha forzado a comunidades ancestrales al desplazamiento y desalojo de su hábitat, vulnerando así sus derechos humanos. Estados pequeños, ante todo los Estados débiles, con frecuencia encuentran dificultades para hacer cumplir las regulaciones internas y controlar la contaminación de ríos y otras reservas de agua. Los EEP no solo permiten cuestionar este tipo de eventos, sino también compartir estrategias y explicar los procesos y las acciones de política internacional de Estados pequeños con estas características (Braveboy-Wagner 2008; Cooper y Shaw 2009).

Otros factores globalizantes, como el flujo monetario a nivel global, han permitido que algunos Estados pequeños desarrollen estrategias para reforzar su economía, lo cual incentivó la creación de centros financieros, paraísos fiscales y grandes casinos para turismo internacional, según señala Sonny Lo (2009) en el caso de la ciudad-Estado Macao. Estas estrategias, por un lado, permiten dinamizar la economía. Por otro, exponen a los Estados pequeños a controles y represalias de Estados hegemónicos como China en el caso de Macao. Al mismo tiempo, por su vulnerabilidad, están expuestos a otros factores como la corrupción, el blanqueo de capitales y el crimen internacional organizado (Vlcek 2008; Lo 2009).

En este contexto, se debe resaltar que, si bien la tecnología en todos los niveles de la industria ha demandado un gran esfuerzo a nivel

global, este fenómeno puede ser una ventaja para los países pequeños dependiendo de su estrategia para encontrar nichos de desarrollo y producción de artículos estratégicos y de necesidad global. Sin embargo, la gran mayoría de Estados pequeños latinoamericanos y caribeños han caído en la dependencia como resultado del subdesarrollo industrial y tecnológico tanto en las telecomunicaciones, la educación y la creación de conocimiento como en la industria en general, la industria militar, la exploración del espacio, etc.

Este tipo de fenómenos está asociado con el nivel educativo de la población de los Estados pequeños. Se ha identificado que los Estados pequeños con un alto nivel en esta área pueden tener avances y acceder con facilidad a transferencia de tecnología y conocimiento por medio de programas educativos en el exterior, becas y fondos disponibles como efecto del factor globalizante. Pero, los Estados pequeños subdesarrollados disponen de pocos fondos para establecer centros de estudios y programas de investigación. Esta podría ser la razón por la que tampoco asignen recursos para crear entidades de investigación en ciencias sociales que desarrollen estudios desde una perspectiva de los EPP (Vlcek 2008).

Conclusiones

El campo de los EEP surgió dentro de la disciplina de la ciencia política y las relaciones internacionales como producto de la reflexión sobre la política exterior y la diplomacia de Estados pequeños en el marco de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, los problemas y dificultades que experimentan estos Estados en un contexto internacional y de conflicto bélico fueron ya estudiados por los griegos en el escenario de la Guerra del Peloponeso (Tucídides 1990). A pesar de ello, los primeros intentos de teorización sobre el comportamiento de los Estados pequeños por su cualidad de pequeño en el ámbito internacional se remontan solamente a la obra de Annette Baker Fox (1959). Hasta la actualidad, este campo de estudio ha experimentado una transformación guiada por analistas y expertos sobre todo de la disciplina de las relaciones internacionales.

Por lo tanto, los debates teórico-metodológicos de las relaciones internacionales han influenciado mucho más en el desarrollo tanto de la investigación como de la enseñanza. Muchas investigaciones desde las diversas subdisciplinas de las relaciones internacionales y del análisis de política exterior permitieron el desarrollo de una variedad de propuestas teóricas específicas para los EEP. Y, a pesar de una falta de consenso sobre la variable pequeñez como concepto de los diferentes debates sobre su peculiar ontología, las propuestas teóricas para analizar la política exterior de estos Estados son muy variadas y numerosas. Se merece resaltar que, dentro de este debate, por un lado, se ha propuesto que el factor de pequeñez hace de la acción y comportamiento de los Estados pequeños actores internacionales diferentes a los Estados medianos y las hegemonías. Por tanto, se debería teorizar desde una perspectiva que lo incluya como determinante en todos los campos que se considere, por ejemplo, el ámbito internacional de los Estados pequeños.

Por otro lado, una variedad de factores y características de los Estados pequeños, como los recursos humanos, la diversidad cultural, los recursos naturales, su geopolítica, pueden ser transformados en herramientas de política exterior. Sobre todo, en las últimas tres décadas, se puede decir que factores globalizantes han forzado a considerar los aspectos domésticos, como sus políticas económicas, instituciones y sistemas políticos, y otros elementos determinantes en el comportamiento de los Estados pequeños a nivel internacional.

Por consiguiente, instrumentos de la ciencia política y de las demás ciencias sociales han sido adaptados por el campo para el estudio de los asuntos domésticos de los Estados pequeños. En ese contexto, han surgido una variedad de centros e institutos de estudios pequeños en Europa, pocos en Asia y Oceanía, pero no se han podido identificar centros académicos dedicados al desarrollo de los EEP en África ni en América Latina.

Las temáticas estudiadas del aprendizaje y enseñanza giran sobre la seguridad internacional, el comercio internacional, la política exterior y las normas internacionales dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. Mientras que, dentro de la ciencia política, se estudia sobre todo la democracia en contraste con otros sistemas políticos, la

economía, la política pública, y se combina con campos afines sobre todo de la geopolítica y la geografía política. Esta variedad de tópicos es generalmente dominante en los centros de EEP de Europa. De todas maneras, resulta imperativo subrayar que todas estas áreas de estudio pueden contribuir a entender y explicar las relaciones internacionales y de forma especial la política exterior de los Estados pequeños, dado que los factores y objetos de estudio de estas áreas académicas pueden ser transformadas en instrumentos de política exterior de todos los Estados. Esta característica de la política exterior tiene clara relación con su dualidad, ya que por un lado tiene sus bases y principios centrales en lo doméstico y, por otro, puede estar influenciada por los factores internacionales y sistémicos.

Como cierre, se podría señalar que el campo de los EEP en América Latina es aún subdesarrollado pese a haber sido insertado ya en los años 90 junto a docentes investigadores de EE. UU. y desarrollado en algunas investigaciones por contados profesores de América Latina, como Adrián Bonilla, Lincoln Bizzozero y Carlos Murillo. Recientemente, han sido publicadas nuevas investigaciones que, se podría decir, están formando una segunda generación en la inserción de este campo de estudio de las relaciones internacionales en la región. No obstante, con la bibliografía revisada para este libro se constata que tal producción no ha trascendido dicha disciplina.

Capítulo 2
Enfoque teórico para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables: asimetría, interseccionalidad y pequeñez

Los Estados no actúan en un vacío, sino en una compleja interacción con otros actores del sistema internacional. Tanto los Estados hegemónicos como las potencias medias y pequeñas se relacionan ya sea de forma bilateral o multilateral dentro de un entramado de subsistemas que forman el sistema internacional, donde estos actores buscan posicionar su política exterior. Por tanto, los Estados se encuentran en una constante relación con los diversos actores del sistema internacional. Para el realismo, los Estados pequeños no solo son vulnerables a este sistema, sino también a los actores hegemónicos, dado que estos pueden cambiar el rumbo del sistema y eventualmente decidir sobre el destino de los Estados pequeños (Waltz 1979).

No obstante, los Estados pequeños, como ya se explicó en el capítulo anterior, han desarrollado una variedad de estrategias de política exterior que no están condicionadas por las capacidades de su poder militar, sino sostenidas en la concepción de pequeñez en cuanto rasgo especial y en otros factores como la cultura, las cualidades y capacidades de su diplomacia, la situación geográfica, la biodiversidad, la relevancia geopolítica y el contexto del sistema internacional. Por consiguiente, los vínculos entre un Estado pequeño y un Estado hegemónico/potencia están condicionados por una variedad de circunstancias que van mucho más allá de las relaciones de poder relativo (Womack 2016).

Además, estas relaciones se materializan en un contexto configurado por factores económicos, militares, políticos, tecnológicos y sociales que a

su vez conforman los subsistemas del sistema internacional y que representan estructuras de poder. Por tanto, de alguna manera, pueden condicionar el comportamiento de los actores políticos.

Los/las actores/as de política exterior, ya sean Estados, organizaciones internacionales, gobiernos autónomos o protoestados, están representados por una persona o grupo de personas, que ejercen el poder de gobernar y de ejecutar la política exterior. Estos actores políticos tienen agencia —intención que se convierte en intereses y objetivos— y actúan en medio de un entramado de estructuras —valores sociales, económicos, políticos, militares; de corrupción, grupos criminales, organizaciones internacionales regionales, etc.— o subsistemas que integran el sistema nacional e internacional.

Debido a la diversidad de Estados y sobre todo a la existencia de una gran mayoría de Estados pequeños, seguida de los medianos y unas pocas hegemonías, las relaciones internacionales bilaterales son generalmente asimétricas. En este capítulo se cuestiona la poca preocupación del campo de los EEP sobre el factor de las asimetrías en las relaciones internacionales y se propone un marco teórico para analizar las relaciones bilaterales asimétricas desde tal perspectiva.

La variedad de relaciones entre actores de política exterior juega un rol central en el planteamiento de un marco teórico alineado con el objetivo central de este libro, dado que con ello se busca explicar la relación bilateral inestable entre un Estado pequeño (Ecuador) y un Estado hegemónico (EE. UU.) en el siglo XXI. Con ello, se hace un esfuerzo para conectar la teoría con la metodología, de forma particular con el rastreo de procesos.

Se plantea que la inestabilidad en una relación bilateral se presenta como un proceso en el que hay eventos que llevan a una fricción, luego a la ruptura y, finalmente, a una reparación de la relación bilateral. Por consiguiente, se propone explorar conceptos y más elementos teóricos para desarrollar una propuesta analítica que explique mejor los diferentes pasos, vinculaciones entre acciones y reacciones de los actores en los procesos de fricción, ruptura y reparación de las relaciones bilaterales desde una visión de los EEP como una subdisciplina de las relaciones internacionales.

Se propone también que, en ciertas circunstancias y contextos, la política exterior de los Estados pequeños difiere mucho de lo posicionado por

las teorías realistas, en las que se postula que "los Estados grandes hacen lo que quieren, mientras que los Estados pequeños hacen lo que deben" (Wivel 2014, presentación). En consecuencia, en una relación bilateral asimétrica los Estados pequeños simplemente harían lo que les imponen los Estados relativamente más fuertes. No obstante, en 2011, Ecuador fue el Estado pequeño que expulsó a la embajadora de EE. UU., Heather Hodges, de su territorio y así se marcó la ruptura de la relación bilateral. Por tanto, para explicar este tipo de eventos ha sido necesario no descartar las ideas realistas de que en toda interacción se pueden manifestar relaciones de poder, pero centrar la atención en el contexto, la interrelación entre los factores explicativos y la interseccionalidad de los subsistemas dentro de los cuales participan los actores de política exterior.

Para ello, se adaptaron conceptos de la teoría de la asimetría en las relaciones internacionales de Brantly Womack (2016), que se centra en analizar las relaciones asimétricas de los Estados en el sistema internacional, aunque su enfoque se dirige a la asimetría de las acciones del Estado más grande y a las reacciones del pequeño.

Este estudio se aborda no solo desde la perspectiva del Estado pequeño, también se emplearon y adaptaron definiciones de interseccionalidad que vienen de la psicología y de los estudios de género (Crenshaw 2017; Atewologun 2018). El objetivo fue explorar cómo las vinculaciones entre estructuras o subsistemas nacionales e internacionales pueden moldear el comportamiento de los actores de política exterior en un relacionamiento asimétrico.

En este contexto, se buscaron respuestas a las siguientes preguntas: ¿cómo el concepto de interseccionalidad puede ayudar a explicar y entender mejor las relaciones internacionales asimétricas inestables?, ¿cómo concebir la pequeñez en una relación bilateral asimétrica?, ¿qué rol juega la asimetría para los Estados pequeños en la construcción y ejecución de su política exterior? y ¿cómo explicar, desde la teoría de la asimetría, una relación bilateral inestable entre un Estado pequeño y un Estado mucho más grande?

Para responder estas interrogantes, este capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera, se definen pequeñez, asimetría e interseccionalidad, considerando que son conceptos centrales para el análisis de las relaciones bilaterales asimétricas.

La segunda parte se centra en analizar cómo factores que evidencian asimetría en las relaciones internacionales pueden influir en los procesos de construcción y ejecución de la política exterior de los Estados pequeños hacia sus contrapartes, los Estados grandes/potencias.

En la tercera sección, se sugiere que hay tres momentos de análisis para explicar la relación bilateral asimétrica inestable y que el/la investigador/a debe detenerse en ellos: fricción, ruptura y restauración.

Finalmente, una corta sección resume el sentido de esta propuesta teórica y establece los supuestos teóricos que guían el análisis empírico.

Pequeñez, asimetría e interseccionalidad en las relaciones bilaterales

La pequeñez en una relación de asimetría es real, pero no determinante para alcanzar los objetivos de política exterior de un Estado (Womack 2016). Todas las relaciones se establecen por un motivo o con un objetivo, ya sea de una de las partes, por las dos o más involucrados. En este capítulo se reflexiona sobre una relación bilateral asimétrica, cuya unidad de análisis es el Estado pequeño, sobre todo su política exterior, en un contexto bilateral con un Estado relativamente más grande.

Esta visión es coherente con la propuesta de Tom Long (2017, 2022), quien sugiere que la pequeñez de un Estado es mucho más comprensible en términos analógico-relacionales o proporcionales. Así, los términos para identificar el contenido de pequeñez incluyen la comparación, la evaluación y la relacionalidad. Aquí se conjugan dimensiones numéricas y no numéricas. Por tanto, para este estudio, la definición se establece en términos analógico-relacionales o proporcionales.

En este escenario, las expresiones pequeño o pequeñez se refieren al actor de la relación con menores capacidades materiales y cualidades en términos holísticos. No obstante, se considera que los Estados pequeños pueden tener algunas cualidades particulares que prevalecen sobre las de un Estado grande o potencia. Por ejemplo, Ecuador, en términos de las nacionalidades reconocidas por la Constitución y la biodiversidad, es más

diverso que EE. UU., aunque en la mayoría de las capacidades este último es inmensurablemente más grande que Ecuador.

En el contexto de la política internacional, el factor de pequeñez puede implicar una serie de ventajas para el Estado que lo ostente: ser aceptado como un mediador neutral (Eriksson 2020; Fraihat 2020); ser concebido como un actor menos agresivo (Rostoks 2010); o ejecutar una política democrática más transparente (Weeks 2014). En la Organización de Naciones Unidas (ONU), con un voto, un Estado pequeño se puede convertir en un buen aliado. Además, un Estado de este tipo puede ser un *smart small state* (Browning 2006), entre otras ventajas.

Un Estado pequeño está destinado a ser *peaceful* (Goetschel 2013) y, como dice Robert Read (2018), un Estado pequeño es *beautiful.* En términos económicos, puede convertirse en un *hub* de tecnología sectorial con capacidad para dominar el mercado mundial, como lo son Taiwán, Los Países Bajos y Singapur con la producción de chips y microchips. Geográfica, geopolítica y geoestratégicamente un Estado pequeño puede ser de alta relevancia para un Estado potencia/hegemónico. Por ejemplo, la alianza de Taiwán-EE. UU. es fundamental para cumplir el objetivo estadounidense de mantener la política liberal de economía de mercado o capitalismo, la expansión del sistema democrático y la política de contención a las aspiraciones de dominación de China en el mar de China Meridional y el mar de Filipinas.

Además, los Estados grandes pueden ser menos ágiles en respuestas a crisis naturales o inducidas por los humanos, sobre todo cuando estas suceden en las partes más lejanas de su territorio con poco control estatal. Brasil con los incendios en la Amazonía es uno de estos ejemplos. Decenas de miles de hectáreas de bosques secundarios y primarios han sido devastadas por el fuego en los últimos años sin un control real del Estado. Consecuentemente, estas crisis en Estados grandes pueden afectar a gran número de la población. Lo contrario: una crisis en pequeños Estados demanda de menos recursos ya sea del mismo Estado o de ayuda exterior para su mitigación. A su vez, la población de Estados pequeños puede ser más fácilmente organizada para hilvanar respuestas a las crisis.

Como se puede apreciar, la cuestión de pequeñez puede tener un significado muy positivo e importante en la política tanto doméstica como

internacional. El problema del concepto de "pequeñez" en las relaciones internacionales y el APE es más bien ontológico debido a la relatividad del concepto conforme a su relación o comparación con otros Estados o actores políticos. Según Womack (2016), la pequeñez existe en una relación internacional asimétrica y no se requiere mayor explicación, sino considerarla como el socio con el agregado que denota menores recursos en la relación. Estos recursos pueden ser valorados tanto en términos cuantitativos como cualitativos, por ende, en sus múltiples dimensiones, están asociados con las diversas caras del poder.

La asimetría en las relaciones internacionales y política exterior es inherente a las disciplinas que las estudian. Históricamente, en los análisis del clásico griego de Tucídides ya se hizo referencia a la asimetría en la guerra y el conflicto. De manera similar, Sun Tzu en su libro sobre la estrategia de la guerra presenta claras referencias a la asimetría en las estrategias bélicas. En general, la asimetría en el comercio es tan antigua como la interacción entre las sociedades y las entidades políticas consideradas Estados.

Los factores asimétricos en el campo de la integración regional, sobre todo en Europa, fueron asuntos de reflexión y debate ya al momento mismo de la creación de la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero (CECA). Luego, en América Latina, la asimetría se convirtió en un concepto relacionado al desarrollo de los Estados, que aparece muy cercano a los escritos de la teoría de la autonomía (Obando Santana y Aranda Bustamante 2013).

Asimismo, en el contexto de la integración regional tanto en el Pacto Andino (convertido en Comunidad Andina en 1996) como en el MERCOSUR, el tema de las asimetrías se vuelve un factor importante de la negociación para la creación de zonas de libre comercio. En los procesos de negociación para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se instauraron varias comisiones para tratar las asimetrías, particularmente la asimetría de la economía de EE. UU. con las economías (Estados) más débiles del continente.

Así, se puede afirmar que los Estados o repúblicas en el continente americano emergieron asimétricas. Es decir, no hay Estados que sean cien por ciento simétricos. Pero, para clarificar los conceptos, Womack (2016, 13)

concibe la simetría en las relaciones internacionales bilaterales como el "reflejo entre los dos lados. Igualdad de capacidades implica que cada uno puede hacer lo mismo al otro. La lógica de la simetría es una de identidad extrapolable".

Siguiendo esta lógica, se podría señalar que la asimetría en una relación bilateral es toda relación que es dispar. En una asimetría en las relaciones bilaterales, uno de los lados no está en la capacidad de hacer lo mismo al otro, pero podría hacer algo diferente. Entonces, asimetría significa que las capacidades de las partes para hacer algo al otro en una relación bilateral no son equivalentes. Por un lado, este significado de asimetría deja claro que, si bien los Estados hegemónicos o potencias disponen de mayores capacidades materiales, los Estados pequeños pueden contar con otras cualidades que les permiten llegar a sus objetivos de política exterior aun en sus relaciones bilaterales con un socio mucho más grande.

Además, esta concepción de asimetría es coherente con los principios que subyacen en toda política exterior. Uno de estos principios, por ejemplo, es tener un objetivo dirigido hacia otro actor internacional. Al plantearse un objetivo, se supone que hay una agencia o intención del Estado (sus representantes) para hacer que el otro (aliado, socio o enemigo) haga lo que se propone el Estado accionante (actor) o por lo menos influenciar de alguna manera en él. Para ello, también los Estados pequeños han desarrollado una variedad de estrategias, como ya lo explicó Baker Fox (1959), la fundadora de los EEP.

Desde la perspectiva de un Estado potencia o grande y con base en su poder militar y económico, pareciera no existir un grado suficiente de preocupación de vulnerabilidad frente a los Estados pequeños. Por tanto, los Estados grandes tienden a desatender sus relaciones con los Estados pequeños. Por lo general, centran su esfuerzo en atender y preocuparse de las acciones y comportamiento de los otros Estados grandes simétricos o posibles contrincantes de su hegemonía (Womack 2016). Consecuentemente, la negligencia del cultivo de esa relación asimétrica con Estados pequeños por parte de los Estados grandes motiva a los primeros a buscar otras alianzas y socios para proyectar su política exterior.

La alianza o el establecimiento de nuevos socios por un Estado pequeño no necesariamente se limita a un acercamiento con otra hegemonía o Estado más grande, este puede ingresar a una coalición de Estados pequeños o a una coalición de Estados débiles, como lo fue en el tiempo de su fundación el G 77+China. Como resultado de una nueva alianza o cooperación de un Estado pequeño con otra hegemonía o con un grupo de Estados, sobre todo con aquellos que ostentan el poder, emergen fricciones en la relación bilateral del Estado pequeño y su socio antiguo (Womack 2016).

Es en este entramado de relaciones bilaterales y subsistemas del sistema internacional, en el que se produce y se ejecuta la política exterior de un Estado pequeño, y aquí surge la posibilidad para los Estados pequeños de interactuar con Estados pequeños simétricos, Estados pequeños asimétricos (cuando su socio o aliado agregado presenta menos capacidades que sí mismo), Estados medianos y hegemonías.

Para el estudio de este tipo de política exterior, César Ross (2005, 2020) desarrolló el concepto de asimetría doble: asimetría hacia abajo, cuando la relación bilateral se desarrollaba con un Estado considerado más pequeño; y asimetría hacia arriba, cuando la relación bilateral se mantenía con un Estado considerado más grande. El presente estudio no profundiza en estos conceptos, dado que se enfoca en una relación bilateral de un Estado considerado pequeño con una hegemonía, es decir, se trata de una asimetría hacia arriba.

No obstante, para esta investigación se consideran algunos otros instrumentos desarrollados en la disciplina de las relaciones internacionales y del análisis de política exterior, como el nivel de análisis, una de las herramientas centrales para el estudio de los eventos internacionales, que fue creado en los años 50, cuando se reflexionaba sobre el surgimiento del APE como disciplina.

La asimetría se evidencia, además, en las diferentes estructuras y niveles de análisis en los que interactúan los Estados. En 1959, Kenneth Waltz, en su libro *Man, State and War: A Theoretical Analysis*, propuso que para explicar los conflictos internacionales se debe analizar los motivos, localizándolos en tres niveles del relacionamiento entre Estados: sistémico, estatal e individual. El nivel sistémico aparentemente definía y limitaba el comportamiento de los Estados pequeños.

Tiempo después, James Rosenau ([1966] 2002), en su intento de crear una teoría de política exterior desde el método comparado, sugirió realizar el análisis a partir de cinco niveles: sistémico, (de rol) burocrático, gubernamental, societal e individual. Cada uno dentro de un sistema de interrelación entre actores políticos que actuaban según una variedad de factores/variables que condicionaban el comportamiento del Estado pequeño debido a su capacidad limitada de influencia en el sistema internacional.

No obstante, Jeanne Hay (2003c) retomó estas ideas y estableció un marco analítico de los tres niveles de análisis (sistema, Estado e individuo) para explicar el comportamiento de la política exterior de los Estados pequeños en el sistema internacional. Sugirió que las explicaciones de cada nivel podrían ser corroboradas con explicaciones sobre las interrelaciones entre las variables de los diversos niveles (Hey 2003b, 2003c).

Esta sugerencia es coherente con los efectos de la globalización en los diversos ámbitos de la realidad de los Estados tanto en su política doméstica como en sus relaciones internacionales en el siglo XXI. Las acciones y las reacciones de política exterior de los Estados pequeños están directamente vinculadas a varias de las estructuras o subsistemas que conforman el sistema internacional actual. Así, los Estados muy difícilmente pueden interactuar sin tener en cuenta estas estructuras económicas, militares, políticas y sociales, tanto nacionales como internacionales, que se han tejido a lo largo de la historia reciente. Por ello, para explicar o entender las motivaciones de ciertas acciones de política exterior de Estados pequeños, es necesario mirar lo que Hey (2003b) denomina interrelaciones entre factores explicativos de los tres niveles de análisis.

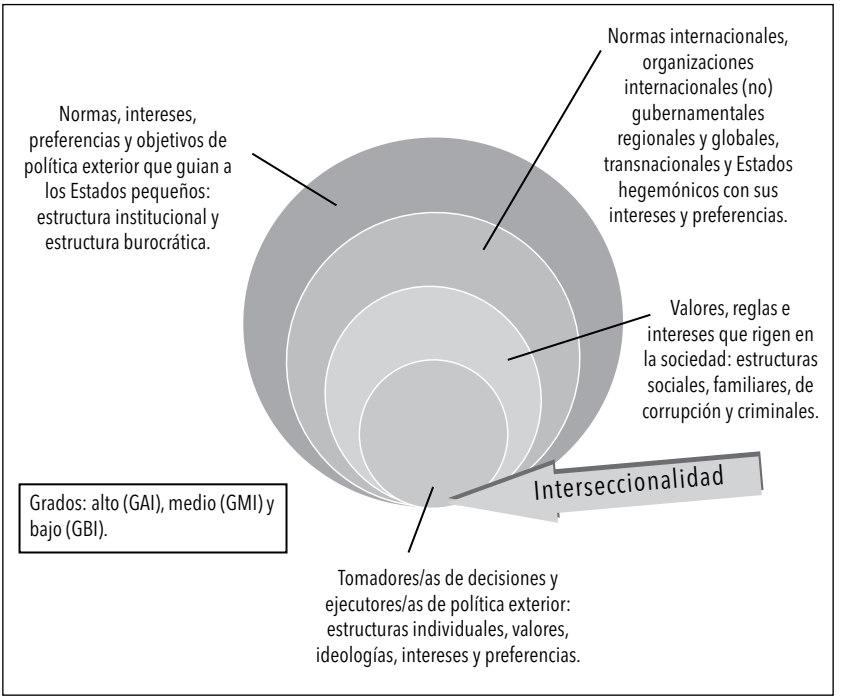
En esta investigación se emplea el concepto de interseccionalidad para explicar estas interrelaciones y los contextos en los que se presentaron los eventos del caso de estudio de la relación bilateral inestable entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XXI. Hace algunos años, estudios en psicología y género acuñaron desde una perspectiva crítica el concepto de interseccionalidad para entender y explicar las relaciones de poder que se manifiestan en las intersecciones entre los diversos subsistemas de la vida de la población afroamericana y las mujeres afrolatinoamericanas en EE. UU. (Crenshaw 2017).

Aquí, se mantiene la idea de que hay fuerzas influyentes provenientes de las diferentes estructuras o subsistemas que encierran al/la tomador/a de decisiones y que existen grados de interconectividad o intersección de estas estructuras societales e identitarias que juegan un rol fundamental en el comportamiento de quienes toman decisiones y ejecutan la política exterior. Estas intersecciones albergan y esconden relaciones de poder, dominación y opresión (Atewologun 2018), que afectan la decisión consciente de las personas involucradas en la construcción y ejecución de las políticas.

En este proceso, las ideas y la ideología (considerada como la posición de los actores sobre el tipo de gobierno) de líderes/lideresas o la ideología dominante del grupo también desempeñan un rol significativo en la política exterior. Por tal razón, se concibe a la interseccionalidad como un lente a través del cual se identifican los contextos y el grado de interconectividad entre los diversos factores explicativos de las estructuras o subsistemas locales, nacionales e internacionales en los cuales actúan los/las tomadores/as de decisiones y los/las ejecutores/as de política exterior. Los estudios cualitativos y el rastreo de procesos ofrecen herramientas coherentes con este lente que permitirían reconocer en primer lugar las diversas estructuras y luego evaluar el grado de interconectividad entre los factores explicativos. Con ello se podrían identificar los mecanismos causales y formular conjeturas sobre las diversas fuerzas que influencian al/la tomador/a de decisiones y al/la ejecutor/a de la política exterior. Estas estructuras o subsistemas están dispuestos en cuatro niveles: sistémico global y regional, sistémico estatal, sistémico societal e individual, como se sugiere en la figura 2.1.

Con base en la data y las herramientas metodológicas, se plantearon conjeturas y se establecieron los grados de interseccionalidad, alto, medio o bajo. El grado alto de interseccionalidad (GAI) significa que la intersección/interrelación entre los principales factores explicativos de las acciones son directas y demuestran cualitativa y cuantitativamente un nivel elevado de interconexión. Por consiguiente, los actores de la política se sienten forzados por las presiones estructurales y limitados para explorar alternativas que faciliten la construcción y ejecución de la política exterior.

Figura 2.1. Interseccionalidad en el proceso de toma de decisiones y ejecución de la política exterior de los Estados pequeños



El grado medio de interseccionalidad (GMI) equivale a una interrelación o intersección indirecta entre las variables o factores explicativos de los subsistemas, que demuestra un nivel mediano de interconexión. Por tanto, sugiere que el/la tomador/a de decisiones y el/la ejecutor/a de la política están expuestos a deliberar entre alternativas de política exterior, ya que surgen diferentes oportunidades de negociación.

El grado bajo de interseccionalidad (GBI) equivale a una débil o pobre interrelación entre las variables o factores explicativos más importantes. Esto significa que el/la tomador/a de decisiones y/o el/la ejecutor/a de la política exterior tienen libertad para construir y ejecutar su política exterior sin descuidar las restricciones que impone su rol definido por las normas e instituciones del Estado pequeño.

De acuerdo a la figura 2.1, la persona líder/lideresa o el grupo de tomadores/as de decisiones y ejecutores/as de la política exterior de un Estado pequeño están imbuidos de un sistema de valores, ideas e intereses, y aceptan interactuar e interconectarse con los actores de los demás sistemas o estructuras. Si bien tomadores y tomadoras de decisiones y quienes ejecutan la política constituyen un limitado número de personas, se encuentran directa o indirectamente rodeados de un conjunto de normas, reglas, instituciones e individuos que forman los subsistemas de la sociedad, el Estado y el sistema internacional. Los elementos de los subsistemas o estructuras que conforman los niveles exteriores pueden incidir en el proceso de toma de decisiones, ejecución de política exterior y comportamiento de los representantes del Estado en su política exterior.

Los actores, sobre todo los/las tomadores/as de decisiones y los/las ejecutores/as de la política exterior de Estados hegemónicos y grandes, aunque estén también influenciados por las correspondientes estructuras o sistemas, podrían estar mejor equipados tanto material como cognitivamente. En consecuencia, la asimetría de poder en la relación con los/las tomadores/as de decisiones o los/las ejecutores/as de la política exterior de Estados pequeños será evidente.

No obstante, como señala la literatura de los EEP de las últimas décadas, la pequeñez de un Estado puede servir de apalancamiento para la construcción de una variedad de estrategias de política exterior, debido a la multitud de ventajas que existen para los Estados pequeños en la política internacional. En este sentido, la eficiencia y resultados de las decisiones y ejecuciones de la política, tanto de los Estados potencias o hegemónicos como de los Estados pequeños, dependerán también del contexto e intersecciones de los subsistemas en los que se desenvuelven los actores de política exterior.

Asimetría en los procesos de construcción y ejecución de la política exterior de los Estados pequeños vs. los Estados grandes/potencias

Los Estados, las organizaciones intergubernamentales como la Unión Europea y los protoestados están en interacción con otros actores del sistema internacional para proyectar sus objetivos de política exterior. Algunos de ellos tienen una política exterior planificada a mediano y a largo plazo, la llamada política de Estado. Otros tienden a plantearse objetivos a corto plazo. De acuerdo con el líder o la lideresa o al grupo político en el poder y a los intereses del gobierno de turno pueden ser planificadas o improvisadas y reactivas a los eventos internacionales. La mayoría de los gobiernos hace ajustes a sus propuestas de política exterior en función de sus circunstancias y de la coyuntura nacional e internacional.

En el caso de Ecuador, el primer gobierno de Daniel Noboa es un ejemplo claro de una política exterior de coyuntura e improvisación. El mandato de Guillermo Lasso se presentó con más coordinación, pero, de manera similar a la administración de Daniel Noboa, tuvo que responder a la coyuntura nacional e internacional.

En la mayoría de los Estados, los objetivos de política exterior están basados en intenciones que se convierten en planificación y están dirigidos hacia algún actor internacional que generalmente se encuentra en el exterior. En consecuencia, para tratar de alcanzar los objetivos, se ejecutan los planes de la política, aunque no sean exitosos. En este escenario, se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales de la política exterior: primero, para llegar al objetivo se ejecuta un proceso, también conocido como el proceso de toma de decisiones. Este proceso es la suma de eventos y acciones para definir y cumplir un objetivo, por lo que puede denominarse también política exterior activa.

Segundo, el proceso de toma de decisiones y la ejecución de la política exterior se realiza en un contexto de relacionamiento. Esta política puede ser unilateral, es decir, el accionante o ejecutor no anticipa al receptor sobre su intención, objetivos y posibles efectos de su política. También puede realizarse en consenso, generalmente, con un socio o aliado: política exterior

bilateral. O puede concretarse en acuerdo con un grupo de actores, con frecuencia, Estados con similares objetivos: política exterior multilateral.

En la práctica, la política exterior se manifiesta en una variedad de formatos. Estas pueden exteriorizarse desde en una publicación del/la presidente/a de un Estado en su cuenta de X o de TikTok sobre una transnacional que busca operar en su país, hasta la orden explícita a las Fuerzas Armadas de su Estado de bombardear un territorio de otro Estado e ingresar inmediatamente con la infantería a ocupar esos territorios. Obviamente, según el tipo de Estado y gobierno, el proceso respectivo seguirá algunos pasos para ejecutar la política y tratar de llegar al objetivo.

Una variedad de omisiones o retrasos en las reacciones de las contrapartes puede ser considerada un acto de política exterior. Sin embargo, el silencio de un/a mandatario/a sobre un tema de interés binacional, regional o global puede también ser percibido como un acto de política exterior. Especialmente cuando este silencio contiene un objetivo o es un acto premeditado, este tipo de comportamiento se convierte en una acción de política exterior, pero cuando la omisión o el silencio es por negligencia, no se considera parte de una acción de política exterior.

Asimismo, reuniones fortuitas de presidentes/as o miembros de un gobierno y sin agenda pueden tomarse como acciones de política exterior. Por ello, el umbral entre persona privada y persona pública es muy sutil, y tanto una acción con objetivos apolíticos como un acto apolítico están expuestos a percepciones muy subjetivas. Por ende, en el campo diplomático, los actores políticos, sobre todo los representantes de un Estado, suelen evitar reuniones privadas y emitir opiniones personales sobre otros actores internacionales, de forma particular refiriéndose a otros Estados y a sus gobiernos.

Para definir si un evento de uno de estos actores puede ser considerado un acto de política exterior, el APE sugiere que en un acto de política exterior se puede identificar una intención (agencia) del actor para incidir con sus acciones en las decisiones y en el comportamiento del receptor con el fin de alcanzar el objetivo deseado o planificado. Naturalmente, muchas de estas acciones no aportan al cumplimiento del objetivo, dado que los resultados dependen de una variedad de factores, tales como las estrategias

para llegar al receptor, asuntos e intereses personales, aspectos societales y estatales, y circunstancias internacionales o contextos en los que se desenvuelve el receptor.

En términos generales, la política exterior puede ser explícita o implícita. La política exterior explícita se manifiesta cuando el actor político (Estado) la incluye en la planificación que es de conocimiento público y por tanto forma parte de las normas que regulan al Estado o actor político. La política exterior es implícita cuando su planificación y objetivos son ambiguos, se enmarcan en generalidades o son considerados asuntos de confidencialidad, por consiguiente, de carácter reservado, y no se especifican los instrumentos de ejecución.

Consecuentemente, la política exterior no siempre se ajusta a los posibles resultados esperados, aunque se encuentren dentro del marco de las normas y objetivos generales del actor político (Estado). Por ejemplo, uno de los pilares de la política exterior estadounidense para el hemisferio occidental y específicamente para los Estados del continente americano durante la Guerra Fría fue la lucha contra la expansión de la influencia soviética y del comunismo en el continente. Sus instrumentos fueron variados, desde una diplomacia de cooperación entre gobiernos amigos (política detrás de la Alianza para el Progreso en1961) hasta la intervención paramilitar para derrocar a mandatos con ideologías contrarias a sus intereses (golpe de Estado y derrocamiento del Gobierno de Allende en Chile, en 1973).

Al mismo tiempo, la política exterior puede ser unilateral cuando el actor político (Estado) ejecuta una acción para incidir en el otro sin previa advertencia. En una relación bilateral asimétrica, los Estados pequeños muy raramente practican este tipo de política exterior con receptores más grandes y más fuertes dado las pocas posibilidades disponibles para alcanzar su objetivo.

La ausencia de una estrategia clara en la política exterior unilateral de un Estado pequeño puede entorpecer sus intereses generales de política exterior. Un ejemplo de este tipo de política exterior es el reciente desacuerdo entre Ecuador y Rusia. La falta de una estrategia clara en la acción ecuatoriana hacia Rusia en 2023, cuando Daniel Noboa iniciaba

su gobierno, sobre el canje de material bélico originario de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con nuevos equipos militares de EE. UU. condujo a tensiones entre ambos países y se expuso a consecuentes sanciones a las exportaciones ecuatorianas. Este conflicto se presentó sobre todo debido a que el material bélico podría ser enviado a Ucrania para usarse en su guerra con Rusia. Finalmente, Ecuador tuvo que reconsiderar sus objetivos de canje del material bélico con EE. UU. para estabilizar la relación con Rusia.

La política exterior puede ser también bilateral cuando sus acciones se desarrollan en el contexto de una relación establecida entre dos actores, generalmente, Estados. Este vínculo puede ser pacífico, de cooperación y con frecuencia estable. Los resultados esperados de la cooperación e interacción son socializados entre los actores, aunque este tipo de política exterior no elimina la posibilidad de *free-riding* de una de las partes.

De modo que la relación puede convertirse en conflictiva, de poca cooperación y por tanto inestable. Como resultado, las relaciones bilaterales pueden pasar de pacíficas y estables a conflictivas e inestables o viceversa. En este tipo de relaciones, los Estados pequeños son vulnerables a los más grandes debido a sus menores capacidades. No obstante, los Estados pequeños también pueden desarrollar estrategias para posicionar sus intereses y cumplir sus objetivos de política exterior (Long 2022).

Por otro lado, la política exterior puede ser multilateral cuando el objetivo planteado es perseguido por tres o más actores, habitualmente Estados, que actúan en conjunto y en coherencia entre sus aliados. Un ejemplo claro de este tipo de política exterior es la posición y condena pública en la ONU de los países miembros de la OTAN a Rusia por su invasión a Ucrania.

Para un Estado pequeño, este tipo de política exterior permite hacer más visible a su propia política en el sistema internacional (Salgado Espinoza 2017). A pesar de que los Estados pequeños con una débil identidad de nación no moldean el interés colectivo, tienen mayor capacidad de incidencia, es decir, son más fuertes para establecer las posiciones colectivas de política exterior a ser proyectadas y ejecutadas (Hey 2003a, 2003c). No obstante, una de las características básicas de la política exterior de los

Estados pequeños es generar políticas favorables a la integración regional, al reforzamiento de normas internacionales y a la creación de instituciones internacionales. Es decir, los Estados pequeños comúnmente propician la creación de políticas exteriores multilaterales y los espacios para que sus intereses sean escuchados (Salgado Espinoza 2017).

Según el enfoque teórico, la política exterior se puede clasificar también en activa vs. reactiva o neutral; ofensiva vs. defensiva; pragmática vs. ideológica; dependiente y autónoma. La literatura de los EEP sugiere que la política exterior de los Estados pequeños suele denotar una o varias de las siguientes características: reactiva, neutral, defensiva, ideológica y dependiente (Hey 1995, 2003a; Bonilla 2002a; Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018).

Sin embargo, estos patrones de política exterior de Estados pequeños no son generalizables. Otra literatura demuestra que este tipo de Estados puede tener una política exterior activa, desarrollar alternativas para posicionar sus intereses y ser muy resilientes e innovadores en sus estrategias de política exterior (Cooper y Shaw 2009; Salgado Espinoza 2017; Long 2022; Peñafiel Cevallos 2023).

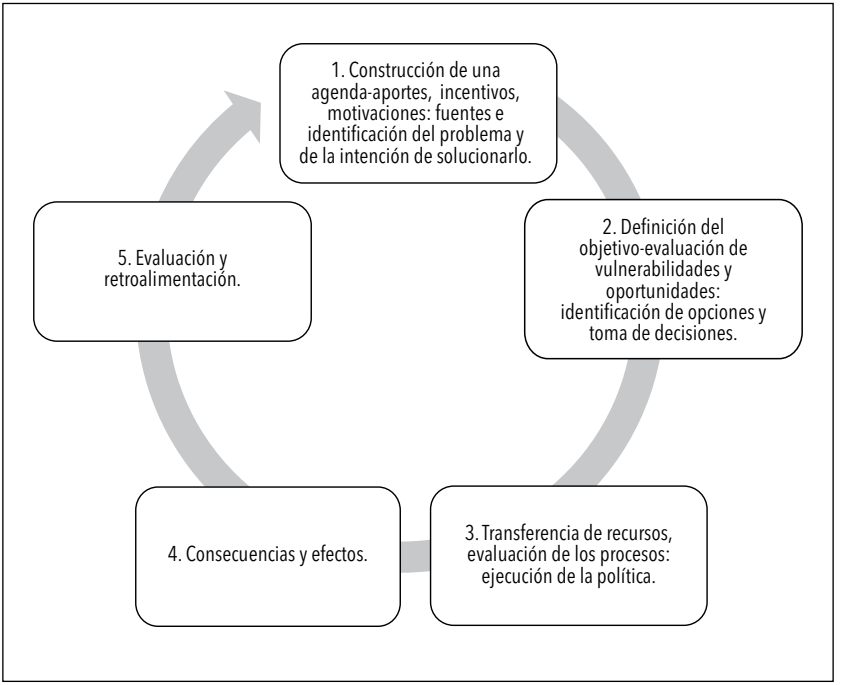
En todo caso, en una relación bilateral asimétrica, el Estado pequeño debe tener muy en cuenta los factores tanto domésticos de su país y del receptor de su política, como el contexto de los asuntos internacionales para desarrollar estrategias que permitan beneficiarse de su relación bilateral asimétrica hacia arriba y llegar a sus objetivos de política exterior. Por tanto, el proceso de toma de decisiones diferirá mucho con respecto a su contraparte y, en muchos casos, los objetivos de política exterior bilateral pueden ser truncados por uno de los factores domésticos o internacionales en el proceso de toma de decisiones y ejecución de la política exterior.

Consecuentemente, el análisis previo del receptor de la política y del contexto internacional, así como la atención a los cambios durante el proceso de construcción de la política y toma de decisiones son fundamentales. De manera especial, los Estados pequeños en su relación bilateral asimétrica, debido a sus menores capacidades relativas comparadas con las de su contraparte, requieren centrarse en los tres primeros pasos para la

construcción, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior que se presentan en la figura 2.2, para desarrollar estrategias que se adecúen a sus objetivos.

Los pasos del 1 al 4 están sujetos a cambios tanto de los agentes que proyectan la política como de sus receptores y de las circunstancias o contexto de la política internacional. Excepcionalmente, las políticas exteriores son lineales en su totalidad. La globalización y la diversificación de actores en el sistema internacional han contribuido para que las políticas exteriores, sobre todo de Estados pequeños, estén expuestas a constantes ajustes durante el proceso de toma de decisiones y ejecución de su política exterior.

Figura 2.2. Pasos generales para la construcción, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior



Fuente: Carter (2020); Young y Quinn (2002).

Además, en los tres primeros pasos, se encuentran presentes los factores sistémicos, domésticos e individuales en sus diversos subsistemas, que pueden influenciar el proceso de construcción, toma de decisiones y ejecución de la política, ya que este responde a un entramado de factores que, según las circunstancias y contexto, juegan diversos roles en el proceso y pueden moldear las decisiones de política exterior. De ahí que los procesos son diversos de acuerdo al tema, la circunstancia, el contexto y especialmente al objetivo de la política.

Por ejemplo, cuando el comportamiento del Estado (sus representantes en el poder) en ciertas políticas exteriores ha sido normada nacional e internacionalmente y se enmarca en un contexto de un sistema internacional estable, la decisión es muy rápida y la ejecución repetitiva porque los Estados pequeños han internalizado como principio central de su política. Simplemente, los/las tomadores/as de decisiones no ven necesario emplear energía y recursos en repensar la política. A este tipo de proceso de toma de decisiones en política exterior de los Estados pequeños se le puede llamar toma de decisiones de un solo golpe (*one shot*). De forma habitual, la política exterior neutral de los Estados pequeños suele experimentar este tipo de proceso.

La toma de decisiones puede ser también secuencial. Generalmente, este tipo de procesos tienen como antecedentes otras políticas exteriores ejecutadas con antelación, cuyos resultados han sido evaluados y, con la correspondiente retroalimentación, se consideran como motivaciones para continuar en la búsqueda de sus objetivos o para perseguir nuevos intereses por medio de modificaciones a la política exterior. Por tanto, este tipo de procesos se encuadra dentro de la política exterior activa de los Estados pequeños y responde a factores domésticos e individuales, también puede enmarcarse en políticas de Estado o en estrategias de gobiernos con ideologías afines a sus antecesores. Para los Estados pequeños en una relación bilateral asimétrica, este proceso facilita la evaluación de su política bilateral, al mismo tiempo que puede permitir el desarrollo de estrategias para lograr mayores ventajas de la relación con sus pares hegemónicos.

Los procesos de toma de decisiones en política exterior pueden ser también de carácter interactivo. Suele suceder que estos procesos están

relacionados con políticas bilaterales o multilaterales. En las relaciones bilaterales asimétricas, usualmente son los Estados hegemónicos o más grandes los que activan la interacción, diseñan la agenda y la ejecutan. Por el contrario, los Estados pequeños tienden a practicar una política exterior reactiva, pero no los limita a que desarrollen estrategias que restrinjan la influencia de los actores externos y que posicionen sus intereses y objetivos en el exterior, sobre todo cuando la política exterior de los Estados pequeños es motivada por crisis e incertidumbres del sistema internacional o del socio hegemónico.

En este contexto, es importante preguntarse qué rol juega la asimetría en la construcción y ejecución de la política exterior bilateral. Antes de buscar una respuesta a esta interrogante, es necesario recalcar que los procesos de toma de decisiones de Estados pequeños y grandes difieren en su formulación, así como los procesos de toma de decisiones y ejecución de la política, generalmente, debido a la característica intrínseca de cada Estado o actor político. Los procesos de construcción y ejecución de la política de cada Estado se diferencian en función de su tipo de Estado y/o gobierno. Por ejemplo, los gobiernos autoritarios y dictatoriales están expuestos a un limitado escrutinio de la sociedad y de los demás poderes e instituciones del Estado, debido a la concentración del poder en el Ejecutivo y la ausencia del principio democrático de pesos y contrapesos, o control y equilibrio del poder.

Al contrario, la política exterior en los Estados con gobiernos democráticos tiene como base una regulación normativa constitucional que expone a la política exterior y a sus mayores actores a un escrutinio ciudadano y de los otros poderes del Estado. Sin embargo, la mayor responsabilidad para la construcción y la ejecución de la política exterior recae en el Ejecutivo, aunque los actores de la política están sujetos a una variedad de factores e influencias de agentes del exterior y del interior del país, que tanto de dentro como fuera del gobierno buscan posicionar sus valores e intereses en la política.

Por tanto, para el análisis es necesario considerar los tipos de Estado en cuanto a su organización política y sus posibles efectos en los procesos de política exterior. Por ejemplo, los Estados federales que se forman de la unión de varios Estados con sus propias constituciones, pero bajo una

constitución marco, como es el caso de EE. UU., disponen de un gobierno federal, cuya política exterior es generalmente ejecutada por dicho gobierno. En contraste, los Estados unitarios, como es el caso de Ecuador, se constituyen de un Estado único organizado políticamente con una sola constitución central en la que se incluyen sus partes, regiones o provincias, las cuales no disponen de una constitución particular. Los Estados unitarios tienen un gobierno central, uno de cuyos roles fundamentales es la construcción y ejecución de la política exterior.

También es importante reflexionar sobre las diferencias entre gobiernos presidenciales y gobiernos parlamentarios. Habitualmente, los primeros son el resultado de una elección popular directa. En el caso de EE. UU., es casi directa, porque la población elige en primera instancia a representantes electorales, quienes seleccionan al/la presidente/a, que se convierte también en el/la jefe/a del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo en los gobiernos parlamentarios emerge de una elección popular indirecta. La ciudadanía elige directamente a quienes le representarán en el parlamento y cada parlamentario o parlamentaria escoge a uno de los miembros como jefe/a del Poder Ejecutivo. Por tanto, esa persona asume la jefatura de la construcción y ejecución de la política exterior de su Estado. Dependiendo del tipo de Estado y de gobierno, e incluso del objetivo de la política exterior, los procesos de toma de decisiones y ejecución de la política exterior exhibirán diferencias. Históricamente, los Estados grandes o potencias han practicado una política exterior de influencia económica, ideológica y geopolítica hacia los demás Estados.

Por tanto, las políticas exteriores de Estados grandes en una relación asimétrica pueden ser vistas por sus contrapartes pequeñas como hegemónicas, imperialistas, colonialistas, dominantes e impositivas; pero también los Estados grandes pueden ser vistos como socios confiables y amistosos. Para esta dualidad de percepciones de los Estados pequeños, el contexto ideológico de los/las gobernantes y los valores en los que se fundamentan sus normas constitucionales jugarán un rol fundamental.

En el contexto de una relación bilateral asimétrica hacia abajo, la cualidad de pequeño o más bien el imaginario de pequeñez puede producir una concepción de inofensivo o débil. No obstante, algunos Estados pequeños

pueden ser violentos y ofensivos como el caso de Israel con respecto a sus vecinos, sobre todo cuando su posición en la relación asimétrica es de Estado más grande. Cuando el Estado pequeño de la relación asimétrica ha desarrollado capacidades militares como Israel o Corea del Norte y se encuentra en lugares geoestratégicos es de fundamental importancia para los intereses de un Estado potencia. En dichos contextos, el Estado grande/potencia de la relación asimétrica puede ser vulnerable al Estado pequeño por la capacidad geoestratégica de este último. Para el mantenimiento de una relación estable o inestable, mucho dependerá de la atención del Estado grande/hegemonía a la relación bilateral, a sus políticas, a las capacidades y a las estrategias de los Estados pequeños; así como de la situación y cercanía geográfica del Estado pequeño con el Estado potencia.

Además, como sugiere Womack (2016), un Estado grande puede ser vulnerable a un Estado pequeño cuando este tiene una posición geoestratégica privilegiada y forma alianzas con otras potencias contrarias. Así podemos ver que, durante la Guerra Fría, EE. UU. fue vulnerable a Cuba debido a su cercanía geográfica y a la alianza que estableció Cuba con la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La negligencia de EE. UU. con relación a Cuba, sus políticas y economía una vez que se instaló en el poder la Revolución cubana motivaron la búsqueda cubana de nuevos aliados. Las consecuentes alianzas de Cuba con otros Estados potencia la convirtieron en una inminente amenaza para EE. UU.

Otro ejemplo de vulnerabilidad de un Estado potencia hacia un Estado pequeño puede ser el conflicto y la guerra de EE. UU. con Vietnam. En esta relación asimétrica, se pueden identificar otros factores que hacen de un Estado potencia vulnerable a un Estado pequeño, como la geografía del terreno del Estado pequeño, que era muy familiar para las guerrillas comunistas locales. Además, la distancia geográfica entre Vietnam y EE. UU. puede haber jugado un rol determinante en la derrota y salida del país del norte. Algo similar se observa en la intervención de EE. UU. en Afganistán, donde el fracaso estadounidense se demuestra en la reciente retirada de su ejército sin éxito tras 21 años

de intentos por cambiar el régimen. No obstante, luego de su salida, El Talibán regresó a gobernar el país afgano.

Obviamente, los recursos disponibles de un Estado poderoso para la construcción y sobre todo para la ejecución de su política exterior suelen ser superiores a los de los Estados pequeños. Sin embargo, la disponibilidad de recursos en relaciones asimétricas no garantiza la obtención de sus objetivos de política exterior. En conclusión, se puede sugerir que factores geográficos y geopolíticos explican la vulnerabilidad de los Estados grandes o hegemónicos hacia sus contrapartes más pequeñas en sus interacciones, de manera particular en sus relaciones conflictivas. Por tanto, la situación geográfica y geopolítica del Estado pequeño son factores que pueden ser convertidos en estrategias de su política exterior en su relacionamiento con Estados potencias o más grandes.

En suma y en concordancia con la figura 2.2, referente a la fijación de objetivos y ejecución de política exterior, la política exterior tanto de los Estados grandes o hegemónicos como de los Estados pequeños está expuesta a varias influencias de carácter externo, doméstico e ideológico. En esos contextos, se pueden desarrollar diferentes estrategias y consecuentemente la ejecución de las políticas exteriores pueden llevar a diversos destinos. Melania-Gabriela Ciot (2014) recoge ocho modelos de toma de decisiones y varias alternativas de tipos de idiosincrasias de los líderes que se deben tener en cuenta cuando se quiere analizar los procesos de toma de decisiones. Es evidente que la exploración y el análisis de los diferentes tipos de toma de decisiones demandan de otro estudio más profundo. Aquí, se ofrecen herramientas para explicar la inestabilidad en la relación bilateral asimétrica.

Tres momentos para el análisis de una relación bilateral asimétrica e inestable

Esta sección sugiere que la inestabilidad de una relación bilateral asimétrica se produce como consecuencia de una ruptura en las relaciones diplomáticas entre dos Estados que habitualmente han interactuado como socios en varios sectores de las relaciones internacionales.

La inestabilidad de las relaciones es producto de una secuencia de interacciones difíciles y suele presentarse en tres etapas. Las decisiones pueden ser tomadas de una variedad de formas y, aun cuando el proceso de toma de decisiones para la ruptura de la relación sea ejecutado abruptamente, siempre existe un periodo de fricción —antes de que la ruptura se produzca—, de ruptura —durante la misma— y de restauración —después la ruptura— (tabla 2.1).

Además, cada periodo está formado por la suma de interacciones, por ejemplo, declaraciones, mensajes, entrevistas, resoluciones, visitas, llamados de atención, consultas, reuniones, retiro e incremento de ayudas y contribuciones para la cooperación, restricciones, sanciones, etc., que se presentan como un asunto natural y como estrategias de las interacciones inestables entre Estados y sus diferentes actores.

Tabla 2.1. Periodos, sistemas/contextos y factores para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables

Periodos en una relación bilateral inestable	**Fricción (Antes)**	**Ruptura (Durante)**	**Restauración (Después)**
Sistemas/ contextos y factores para el análisis. Grados de interseccionalidad entre factores explicativos: alto, medio y bajo.	Acciones y reacciones de los Estados que producen fricción en la relación (Estado pequeño y hegemónico/grande). • Prioridades internacionales de los dos actores. • Relaciones internacionales más importantes del Estado pequeño. • Tipo de sistema internacional. • Tipo de gobierno de los actores. • Estilo de liderazgo -ideología del líder o la lideresa.	Acciones y reacciones de los Estados durante la ruptura de la relación (Estado pequeño y hegemónico/grande). • Relaciones internacionales más importantes del Estado pequeño. • Tipo de sistema internacional. • Tipo de gobierno de los actores. • Estilo de liderazgo -ideología del líder o la lideresa.	Estrategias para el restablecimiento de la relación (Estado pequeño y hegemonía/Estado grande). • Acciones y reacciones de los Estados que buscan restaurar la relación. • Prioridades internacionales de los dos actores. • Tipo de sistema internacional. • Estilo de liderazgo -ideología del líder o la lideresa.

La asimetría se evidencia en las diferentes formas y estrategias de búsqueda de hacer que el otro haga lo que el actor tiene como objetivo de su política exterior. Por tanto, los recursos a disposición de los Estados en la relación bilateral asimétrica son importantes, pero no determinantes (Womack 2016).

La explicación de las motivaciones para el comienzo y desarrollo del periodo de fricción, así como de los demás periodos, requiere de la identificación de esas interacciones, participaciones individuales o grupales, los contextos y las intersecciones de los subsistemas dentro de los cuales se concretan las acciones o reacciones, dado que todas estas operaciones contienen intención y objetivos que apuntan a un mismo resultado de la política exterior. En este sentido, la agencia del Estado pequeño emerge de insumos, aportes e influencias que provienen ya sea del sistema internacional, de factores estatales, societales o individuales. En algunos casos, estas motivaciones y aportes pueden venir de varios e incluso de todos estos subsistemas, evidenciando posibilidades y oportunidades de acción o reacción para el Estado pequeño en una relación asimétrica (Long 2022).

No obstante, cuando la mayoría de las motivaciones para una política exterior de un Estado pequeño provienen de actores internacionales, por ejemplo, de la influencia excesiva de una hegemonía o Estado grande, se generan percepciones de amenaza en el Estado pequeño (Womack 2016) y puede resultar en una reacción explosiva que produce la inestabilidad de la relación.

Además, cuando la influencia es exagerada y se presenta en un contexto de un sistema internacional inestable o en transición, los Estados pequeños pueden expandir su proyección exterior y actuar con menor restricción y hasta ver la posibilidad de *free riding*, dado que los Estados potencias centran su energía y focalización en estabilizar el sistema internacional. Asimismo, mientras los Estados grandes que se encuentran en una relación bilateral asimétrica con un Estado pequeño focalizan su esfuerzo en modificar el sistema internacional y en desarrollar nuevas estructuras internacionales para el destino del nuevo sistema internacional, los Estados pequeños ven espacios libres para interactuar y concretar alianzas con nuevos actores internacionales.

Debido a la negligencia de las hegemonías/Estados grandes en sus relaciones con sus socios pequeños, y por las percepciones de amenaza de estos últimos, surgen fricciones y conflictos en la relación bilateral asimétrica, que pueden superarse o solucionarse cuando la idiosincrasia de líderes/lideresas y de los grupos cercanos a los gobiernos son afines entre sí. Por el contrario, la relación tiende a deteriorarse hasta suscitarse una ruptura cuando estas idiosincrasias son opuestas.

Por tanto, la búsqueda de explicaciones también en factores ideológicos contenidos en las acciones y las reacciones tanto de los Estados grandes/potencias como de los Estados pequeños de la relación bilateral asimétrica en cuestión es central. Como se sugiere en la tabla 2.1, hay periodos, sistemas/contextos y factores para analizar relaciones bilaterales asimétricas inestables. La identificación de las prioridades de política exterior y las estrategias de los actores de la relación bilateral en los tres momentos de la investigación es igual de importante para el restablecimiento de la relación bilateral.

Esta propuesta no tiene en sí una limitación en las actividades, acciones o reacciones o tipo de estrategias, sino más bien crea un marco analítico que guía la interpretación y facilita la conjetura a partir del análisis de los datos a disposición de quien investiga. Por tanto, es necesario que los datos correspondan a un mínimo de aspectos entre los señalados en las tres columnas (fricción, ruptura y restauración) de la tabla 2.1.

Conclusiones

En este capítulo se ha reflexionado sobre conceptos centrales que interactúan entre sí y que permiten proponer un marco teórico para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables. Dentro de la variedad de elementos analíticos desarrollados, los conceptos centrales son la pequeñez, la asimetría, la interseccionalidad y los tres momentos o periodos de ruptura de una relación bilateral asimétrica.

Se considera pequeño o pequeñez al actor de la relación bilateral asimétrica con menores capacidades materiales y cualidades en términos holísticos. Haciendo una extrapolación de esta definición, se propone que

todo Estado con mayores capacidades materiales y cualidades en términos holísticos puede ser considerado grande o incluso hegemónico.

La asimetría en una relación internacional bilateral es concebida como toda relación no equitativa. En una asimetría en las relaciones internacionales bilaterales, uno de los socios o contrapartes no está en la capacidad de hacer lo mismo al otro, pero podría reaccionar de forma diferente. Entonces, asimetría significa que las capacidades de las partes para hacer algo al otro en una relación bilateral no son equivalentes.

La interseccionalidad está definida para este estudio como un lente a través del cual se identifican los contextos y el grado de interconectividad entre los diversos factores explicativos de las estructuras o subsistemas locales, nacionales e internacionales dentro de los cuales actúan los/las tomadores/as de decisiones y los/las ejecutores de política exterior. La interseccionalidad esclarece el entramado de relaciones intra e intersubsistémicas de las relaciones internacionales y política exterior y, sobre todo, los contextos en los que se desenvuelve un vínculo bilateral asimétrico.

De estas interacciones se puede concluir y proponer que la fricción de la relación bilateral entre un Estado pequeño y una hegemonía o un Estado grande surge por la negligencia del segundo en el mantenimiento de la relación, generalmente debido a que este centra su energía y prioriza las relaciones e interacciones con Estados similares, dado que ve en ellos su propia vulnerabilidad y amenaza. Consecuentemente, el Estado pequeño busca un relacionamiento con otros actores políticos, sean Estados grandes/hegemonías o pequeños, forma nuevas alianzas y extiende el número de socios para expandir sus intereses. Estas nuevas alianzas y proyecciones causan desacuerdos con los socios de la relación bilateral originaria.

Las acciones y las respuestas de las hegemonías o Estados grandes de la relación bilateral asimétrica a las nuevas políticas de proyección internacional y alianzas de los Estados pequeños resultan en exigencias excesivas a estos últimos. Tales demandas son percibidas como amenazas que exacerban la fricción o conflicto y culminan en rupturas de las relaciones bilaterales.

Además, si las acciones y las reacciones difíciles o conflictivas entre las partes de la relación bilateral asimétrica se concretan en el contexto de un sistema internacional inestable o en transición, los Estados pequeños están

expuestos a menor presión y control del sistema internacional y de las hegemonías o Estados potencias. Esto ocurre debido a su concentración ya sea en estabilizar el sistema internacional o en preparar nuevas estructuras para un nuevo sistema.

Finalmente, la afinidad entre los factores de idiosincrasia del líder o la lideresa y la ideología de los grupos sociales en el poder del Estado pequeño y del Estado hegemónico o potencia de la relación bilateral pueden jugar un rol importante para la ruptura o el restablecimiento del vínculo. Entonces, se podría decir que las intersecciones existentes entre los subsistemas o subestructuras en los que actúan quienes lideran o los grupos de poder de los gobiernos de los Estados pequeños desempeñan un rol significativo para mantener o no la relación bilateral. A partir de esta propuesta analítica o marco teórico, se pueden explicar las relaciones bilaterales asimétricas inestables en las que particularmente los Estados pequeños deciden romper las relaciones con sus pares más grandes e incluso con hegemonías.

Capítulo 3
Fuentes y actores que influencian la política exterior de Ecuador y EE. UU.

En este capítulo se resaltan las principales fuentes y sectores que influencian tanto la política exterior de EE. UU. como de Ecuador. Con ello, se pretende esclarecer los posibles caminos que podría tomar la política exterior de los dos países. Esto será de utilidad para entender por qué algunas propuestas se priorizan mientras otras inclusive desaparecen. Además, para encontrar explicaciones a ciertos comportamientos de los actores de política exterior es necesario conocer a los diferentes actores, motivaciones e instrumentos de los que disponen los Estados para la ejecución de sus políticas exteriores. Esta información permite entender cómo los Estados desarrollan estrategias de política exterior para cumplir sus objetivos.

Los objetivos específicos de política internacional de los países potencias y las hegemonías difieren de los objetivos de política exterior de los Estados pequeños. Se parte de que, en una relación bilateral de cooperación, los dos Estados tendrán objetivos colectivos y probablemente comunes, aunque esto no signifique que los resultados o beneficios serán compartidos de forma equitativa. A su vez, en una relación bilateral asimétrica también se supone que los Estados grandes tienden a imponer sus intereses sobre los de los Estados pequeños y por tanto buscan apoderarse de los mayores beneficios estratégicos o de la cooperación.

Sin embargo, no siempre los resultados son coherentes con los objetivos e intereses de los países grandes. Los Estados pequeños pueden desarrollar estrategias para capitalizar esta relación y alcanzarlos, aun si estos no

favorecen a sus socios. Naturalmente, las interacciones son diversas y los Estados pequeños requieren estrategias y gran capacidad para acceder a suficiente información que contribuya a la toma de decisiones y la ejecución de las políticas exteriores (Long 2022). Para explicar las interacciones y las políticas bilaterales, las fricciones, las rupturas, las restauraciones y los éxitos en las relaciones bilaterales es indispensable conocer las diferentes fuentes y recursos de política exterior de los Estados.

Para redactar este libro se revisaron documentos constitucionales, institucionales y gubernamentales relacionados con las interacciones de Ecuador y EE. UU. en las últimas décadas. Por tanto, en este capítulo se asume que los objetivos centrales o generales de la política exterior de ambos países son proteger su integridad territorial, promover su interés nacional y proveer de seguridad a sus ciudadanos y ciudadanas ante amenazas externas. No obstante, las diferencias en el tipo de políticas exteriores están asociadas con varios factores como el rol en el sistema internacional, el valor estratégico del Estado pequeño, el interés del Estado grande en la relación bilateral, los valores fundamentales que sustentan los objetivos de la política, la función y los intereses de los principales actores, el tamaño del Estado y la distribución de poder a nivel normativo constitucional.

El desarrollo del capítulo se basó en el análisis de las fuentes y principios que rigen la política exterior, poniendo énfasis en la realidad nacional e internacional, los recursos normativos constitucionales y sus transformaciones. Además, en la segunda sección se explora el rol que juega la ideología en la política exterior en los Estados, lo que conducirá a explicar los momentos de fricción de la relación bilateral en el siglo XXI en el cuarto capítulo. La tercera sección se enfoca en dilucidar algunos pasajes históricos de la relación bilateral, resaltando los eventos que produjeron fricción en la relación bilateral.

El capítulo cierra con una corta conclusión y reflexión sobre la extrema asimetría en la relación bilateral a comienzos del siglo XXI, pero no hace referencia a la asimetría en términos de capacidades del poder duro de los dos socios, debido a la evidente supremacía estadounidense en comparación con las capacidades materiales del Ecuador.

La principal conclusión del capítulo es que la supremacía y abrumadora presencia del socio más grande de la relación bilateral, EE. UU., influenció con fuerza las políticas de Estado pequeño de la relación, Ecuador. Por tanto, esta supremacía se convirtió más bien en una amenaza a su socio pequeño en lugar de favorecer una relación bilateral cordial. Ecuador se encontraba permeado por la influencia norteamericana en los campos más importantes de la política, tanto doméstica como exterior, y aunque el sector político cedía a la imponente influencia de sus pares norteamericanos, este comportamiento no aseguraba su permanencia en el poder, ya que los movimientos sociales y una democracia débil facilitaban la inestabilidad de los gobiernos.

Fuentes normativas y recursos de política exterior en Ecuador y EE. UU.

En esta sección se analizan las fuentes o contribuciones para la formación de la política exterior. Se reflexiona sobre quiénes son los actores centrales en los procesos de formación, toma de decisiones y ejecución de política exterior en los Estados democráticos con gobiernos presidenciales, enfocándose en los casos de Ecuador y EE. UU.

Aparte de la inmensurable diferencia entre los dos Estados estudiados en cuanto a sus instrumentos básicos de política exterior, poder militar, económico y tecnológico, y de recursos humanos, Ecuador es un Estado unitario, mientras que EE. UU. es un Estado federal. Por tanto, los canales hacia la construcción de la política exterior son distintos en una variedad de factores.

Ahora bien, ambos Estados tienen puntos en común: son presidencialistas, aunque difieren en la distribución del poder para la toma de decisiones de política exterior; y concentran la máxima autoridad de la política exterior en el Ejecutivo. Sin embargo, la Constitución estadounidense asigna un gran poder al Legislativo, representado por el Congreso, en comparación al bajo perfil que juega la Asamblea Nacional de Ecuador en la política exterior del país.

Para dilucidar los entramados de la distribución del poder, se toma como referencia el primer paso de la figura 2.2, "Pasos generales para la construcción, toma de decisiones y ejecución de la política exterior", y algunos ítems de la tabla 2.1, "Periodos, sistemas/contextos y factores para el análisis de relaciones bilaterales asimétricas inestables", que dan cuenta de cómo la formulación y los procesos de política exterior tienen una variedad de fuentes, motivaciones y aportes.

En primer lugar, la construcción, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior del Estado ecuatoriano es regulada por la Constitución de 2008, que entró en vigor luego de la asunción de funciones de la Asamblea Constituyente en el periodo 2007-2008, la formulación de la nueva normativa y su aprobación vía referéndum. Previamente, las normas que direccionaban la política exterior estaban consignadas en la Carta Magna de Ecuador de 1998.

Según la Constitución vigente, el Poder Ejecutivo tiene la potestad casi absoluta para la construcción y ejecución de la política exterior del Ecuador, independientemente de la tendencia ideológica del gobierno de turno o del líder/presidente o partido político que lo auspicie. Las normas constitucionales son sin duda una de las bases para que tanto quien ocupe la presidencia como el Poder Ejecutivo accione la política exterior, de hecho, en varios numerales del artículo 147 de la Carta Magna de Ecuador de 2008 se corrobora lo manifestado:

- En el numeral 2 se establece que el/la gobernante debe presentar ante la Asamblea Nacional "los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio". Con esta disposición se le encarga la construcción y direccionamiento de los rumbos de la política exterior del país.
- El numeral 10 estipula que es atribución y responsabilidad de la presidenta o el presidente: "Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión". Así se designa al/la primer/a mandatario/a como el/la jefe/a del cuerpo diplomático del Ecuador y le faculta el nombramiento de jefes/as de misiones diplomáticas ecuatorianas en el exterior, recibir y

dar el beneplácito de misiones diplomáticas extranjeras en el país, y asistir a reuniones y cumbres presidenciales.

- El numeral 16 determina que una de las obligaciones del/la jefe/a de Estado es "ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial". Consecuentemente, el presidente o la presidenta tiene a su disposición el instrumento supremo de la política exterior del Estado: su poder militar.
- El numeral 17 ordena: "Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, […] y ejercer la dirección política de la defensa nacional", por lo que es atribución presidencial ordenar la movilización de las Fuerzas Armadas y declaración de guerra en caso de que sea necesario.

Por otro lado, la asignación de fondos para las políticas, incluida la política exterior, es también una facultad de la máxima autoridad del Ejecutivo según el mismo artículo de la Constitución de 2008 en el numeral 8, donde se establece la obligación de "enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación". En tal sentido, el direccionamiento de fondos para la cooperación internacional, la diplomacia pública y el posicionamiento del Estado en el exterior, entre otros que son instrumentos de política exterior, corresponde al Poder Ejecutivo.

Además, el numeral 9 estipula que es atribución y obligación del/la presidente/a "nombrar y remover a las ministras y los ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda". Es decir que la designación de los secretarios y las secretarias de los ministerios de Defensa Nacional; Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Producción, Comercio Exterior e Inversiones; Agricultura, Ganadería y Pesca —que engloban los pilares básicos para la política exterior— se encuentran dentro de las facultades de quien presida en Ecuador.

A este rol se suman las obligaciones del/la jefe/a de Estado de determinar la política migratoria y de atención a cada migrante de origen ecuatoriano en el exterior; las políticas económicas, incluyendo el comercio internacional, así como la definición de aranceles y endeudamiento del

Estado. A su vez, según el artículo 418 de la Constitución: "A la presidenta o presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales", aunque el artículo 419 especifica cuándo estos requieren de la aprobación de la Asamblea Nacional.

Esta gran variedad de campos de la política exterior demuestra que la potestad del Poder Ejecutivo para formular, tomar decisiones y ejecutar la política exterior ecuatoriana es muy alta comparado con los otros poderes del Estado. El Poder Ejecutivo casi monopoliza la política exterior ecuatoriana, aunque su construcción y toma de decisiones pueden estar influenciados por muchos otros agentes domésticos como grupos económicos (de la industria, los medios de comunicación, las asociaciones de importadores o exportadores, de la manufactura, etc.), la burocracia estatal (diplomacia, servidores públicos de la Cancillería y de los demás ministerios), las agrupaciones de la sociedad civil, la academia y los partidos políticos, así como amigos, amigas y familiares del líder o la lideresa. Todos ellos pueden influir en las ideas, la definición de objetivos y la toma de decisiones, conforme se sugiere en la figura 2.2, sobre los pasos que se siguen en el proceso de construcción, decisión y ejecución de la política exterior.

No obstante, no hay que descuidar que la política exterior puede ser motivada también por el sistema internacional u otros agentes externos como el interés de una hegemonía u otro Estado grande o más pequeño. De igual manera, una organización transnacional o algún organismo internacional, ONG o incluso una figura de renombre internacional que ejerce influencia en el Poder Ejecutivo de Ecuador o en su grupo más cercano puede influenciar la construcción, toma de decisiones y ejecución de la política exterior. En una relación bilateral asimétrica, los Estados pequeños son vulnerables a sus socios más grandes, pero con estrategias acertadas pueden sacar ventajas (Long 2022).

Si bien es cierto que la Constitución de Ecuador de 2008, en su artículo 416 señala que las "relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderían a los intereses del pueblo ecuatoriano", el problema de la definición y establecimiento del interés nacional para la política exterior de un Estado es muy ambiguo y presenta grandes dificultades en su construcción, sobre todo en Estados multiculturales y plurinacionales (Hill 2013).

Esta coordinación y definición de la política exterior se hace incluso más complicada en Ecuador dado que hay instituciones del Estado ecuatoriano sujetas al control del Ejecutivo, como la Policía Nacional y el Ejército, pero que desde su sistema orgánico han realizado algunas actividades de política internacional sin coordinar con el ministerio responsable ni la dirección de la política exterior, la Presidencia de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH] (entrevista a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 19 de enero de 2025).

En tal sentido, los procesos para la formulación de objetivos y ejecución de la política exterior no siempre están formalizados y dependerán de la temática y circunstancia. Normativas como la Ley Orgánica del Servicio Exterior, el Estatuto de la Función Ejecutiva y el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH buscan distribuir poderes y responsabilidades, así como establecer procesos.

Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, la política exterior es muy compleja, se manifiesta y ejecuta de una gran variedad de formas. Está expuesta a la influencia de diversos factores y agentes que actúan en un contexto en el que convergen múltiples subsistemas o subestructuras con intersecciones que esconden relaciones de poder. Estos factores y agentes provienen de los diferentes subsistemas o subestructuras externas o domésticas señaladas en la figura 2.1, en los que se desenvuelve el líder o la lideresa, su gabinete presidencial y más actores cercanos. En Ecuador, los ministerios ajenos al de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, los poderes Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como algunos Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) desarrollan y mantienen protocolos para la elaboración y ejecución de su política internacional.

Estos protocolos incluyen procesos como aquel para la aprobación y entrada en vigor de convenios multilaterales y tratados bilaterales, cuyos procedimientos e instancias de deliberación y aprobación se encuentran formalizados (Villacis Schettini 2015). Otros protocolos quedan a discreción del/la presidente/a, por ejemplo, aquellos que norman sus pronunciamientos sobre asuntos de interés nacional en el exterior, a aplicarse en entrevistas en los medios de comunicación; la realización de encuentros

binacionales de comercio exterior, migración, cooperación en tecnología, compromisos de cooperación y trabajo conjunto entre gobiernos.

No obstante, la construcción y la ejecución de los objetivos de la política exterior ecuatoriana dependen mucho de la perspectiva ideológica, conocimiento, experiencia y estado psicológico del líder o la lideresa y su equipo. La inestabilidad política tanto del gobierno central, como de su gabinete, y la inestabilidad laboral de los servidores públicos más cercanos a los tomadores de decisiones impactan negativamente en la continuidad de los procesos, así como en la obtención de los objetivos de la política exterior del país. En este contexto, la política exterior de Ecuador se limita a una política exterior gubernamental de corto plazo. Como se observa, Ecuador muestra una política exterior deficiente (excanciller de la república 1, Quito, 23 de agosto 2024; excanciller de la república 2, Quito, 16 de octubre 2024).

Los instrumentos clásicos de la política exterior —poder militar, poder económico y diplomacia— están directamente subordinados a la Presidencia del Ecuador. El Poder Ejecutivo es el encargado de crear y ejecutar la política exterior haciendo uso estratégico de estos instrumentos para alcanzar los objetivos planteados. Sin embargo, Ecuador dispone de otros elementos, como su contexto geopolítico, geográfico y cultural, su diversidad étnica, sus recursos naturales y humanos, que pueden convertirse en instrumentos de política exterior; esta transformación depende de las capacidades del gobierno de turno para su desarrollo y empleo efectivos (Córdova Alarcón 2023a).

En conclusión, el Poder Ejecutivo casi monopoliza la política exterior del país, define sus objetivos y los medios para su ejecución. No obstante, en lo individual, no solo el presidente o la presidenta, los ministros y las ministras integran el gabinete presidencial; los agentes de la burocracia cercanos a la Presidencia están llamados a auspiciar o promover las acciones de política exterior, los miembros de la sociedad civil también pueden proponer iniciativas, aunque en menor medida.

La Asamblea Nacional y la Corte Constitucional pueden convertirse también en actores directos o indirectos de la política exterior ecuatoriana. Están facultadas para colaborar en la definición de objetivos y la toma de

decisiones; limitar el alcance de los objetivos de política exterior que el Ejecutivo plantee en ámbitos como la aprobación o censura de tratados internacionales en los que la soberanía y la economía ecuatoriana entren en juego, así como para aprobar el presupuesto general y endeudamiento del Estado.

Específicamente, la Constitución ecuatoriana en su artículo 419 otorga a la Asamblea Nacional la función de aprobar la ratificación o denuncia de los tratados internacionales en los siguientes casos:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares. [...]
3. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
4. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
5. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
6. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

A pesar de que el Legislativo está avalado legalmente para cumplir con estas funciones, se podría decir que su capacidad para crear, formular y ejecutar la política exterior es baja en comparación con las potestades del Ejecutivo.

Cabe resaltar que, más allá de los poderes constitucionales conferidos a la Asamblea Nacional en materia de política exterior, los otros poderes del Estado ecuatoriano practican una política exterior indirecta y paralela por medio de pronunciamientos, reconocimientos, cooperación interinstitucional, participación en acuerdos interinstitucionales internacionales, alianzas interparlamentarias, visitas, asistencias y realización de eventos internacionales interinstitucionales, entre otros mecanismos. No obstante, quien representa oficialmente al Estado en el exterior es el/la primer/a mandatario/a. Por tanto, aunque lo hagan en menor escala, legisladores, legisladoras y autoridades superiores judiciales pueden influir en la política exterior de Ecuador ya sea de manera individual o colectiva.

Por el contrario, en el caso norteamericano, el rol del Legislativo —el Congreso compuesto por la Cámara Baja o de Representantes y la Cámara Alta o Senado— es mucho más significativo e importante como promotor y ejecutor de la política exterior de EE. UU. Se podría decir que los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen potestades casi similares para crear e influenciar los procesos de toma de decisiones de la política exterior norteamericana. No obstante, el Poder Ejecutivo, por medio de la Presidencia y sus agencias de política exterior, es generalmente el encargado de ejecutar la política exterior. Solamente la comunidad de inteligencia, como uno de los instrumentos centrales de la política exterior estadounidense, está conformada por 16 organizaciones (Scott y Rosati 2021). Por supuesto, los ámbitos son diferentes y en algunos casos complementarios. Los poderes constitucionales conferidos al Congreso incluyen la declaración de guerra; la regulación de las fuerzas militares de la nación, que comprende el aumento de su capacidad y apoyo; la construcción de legislación/leyes para controlar la piratería y para la aplicación de sanciones; la regulación del comercio internacional y la inmigración; la formulación de normas y procesos correspondientes a todos los ámbitos mencionados (Carter 2020, 5).

Sin embargo, los poderes constitucionales de los que dispone el Ejecutivo de EE. UU. para formular y ejecutar su política exterior son considerables. Primero, el/la presidente/a y el/la vicepresidente/a son las únicas personas facultadas para representar y hablar en nombre de la nación en el exterior sobre los intereses del país, por lo tanto, son los responsables de dirigir la ejecución de la política exterior a nivel internacional.

Además, el/la presidente/a es el/la jefe/a de la diplomacia, uno de los instrumentos centrales de la política exterior que le permite seleccionar y enviar delegaciones diplomáticas de su país al exterior, al mismo tiempo que recibe a los cuerpos diplomáticos extranjeros en EE. UU. Este rol faculta al/la primer/a mandatario/a para reconocer a otros gobiernos y cuerpos diplomáticos como representantes legales de su país de origen.

El/a presidente/a es también el/la comandante y jefe/a del Ejército, que es uno de los instrumentos clásicos de la política exterior, por eso, disponer de este poder permite al/la gobernante y los miembros del Poder Ejecutivo dirigir las tropas en caso de conflicto o intervención fuera del territorio.

Asimismo, el Ejecutivo está facultado para coordinar el desarrollo de estrategias de intervención y guerra. Otra de sus facultades es negociar y establecer convenios presidenciales con gobiernos de otros países, algunos de los cuales requieren la aprobación de la Cámara Alta (Senado) del Congreso. Los acuerdos considerados de gobierno o de palabra entre presidentes no requieren dicha aprobación.

El/la gobernante de EE. UU. tiene también la potestad de designar a varias autoridades del servicio exterior, algunas sin la aprobación del Senado, como el puesto de la asesoría general de Inteligencia y los embajadores y las embajadoras en las capitales de otras naciones. Por el contrario, existen cargos que requieren la aprobación del Senado, por ejemplo, los miembros del Gabinete presidencial, los/las secretarios/as de Estado de Seguridad Nacional, Defensa, Hacienda/Tesoro y algunos cargos diplomáticos de alto rango que representan al Estado en organizaciones internacionales, entre ellos, la representación de EE. UU. para el comercio en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la secretaría de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) (Carter 2020, 5), entidad responsable de recopilar información de otros países de interés para EE. UU., muchas veces de manera secreta, es decir, sin la autorización del país investigado.

También, en el caso de EE. UU., los/las actores/as de la política exterior están expuestos directamente a una gran variedad de agentes influyentes que van desde los grandes grupos empresariales con inversiones y más intereses en el exterior hasta personajes individuales de la cultura y la comunicación. Los canales de influencia son diversos y pueden ser casi directos, por ejemplo, la financiación de la campaña presidencial por los sectores de la industria agroquímica, automotriz y defensa, que buscan recompensas en la política de posicionamiento; la venta, la exportación, las intervenciones diplomáticas y militares en el exterior y la creación de leyes favorables a sus intereses (Carter 2020; McCormick 2024).

En otro orden, los gobiernos norteamericanos pueden recurrir a patrones previos de comportamiento, considerados como fuentes doctrinarias de valores y tradiciones en los que se anclan la construcción y ejecución de la política exterior estadounidense (McCormick 2024).

En el caso ecuatoriano, hasta la firma del Tratado de Paz de Brasilia, en 1998, la doctrina militar de política exterior estaba definida en el contexto del conflicto limítrofe con Perú (Salgado Espinoza 2023). No obstante, hay doctrinas ecuatorianas, como la Doctrina Roldós, y varias doctrinas latinoamericanas, como la doctrina Drago y la Doctrina Calvo (Devés y Álvarez 2020), que han sido la base para la formulación y ejecución de la política exterior de los Estados latinoamericanos, incluyendo a Ecuador.

En términos de recursos de política exterior, en este libro se toma como referencia la propuesta de Morin y Paquin (2018, 27-28), quienes sugieren que se pueden considerar como recursos de política exterior al "capital que los Estados pueden movilizar, pero raramente incrementar por medio de ellos solos, como territorio, población y materias primas". Se debe añadir la capacidad tecnológica, de organización y recursos humanos, y la experiencia en asuntos de política exterior. Todo este capital puede ser transformado en instrumentos directos de poder (militar, económico y diplomático) para alcanzar los objetivos de política exterior que, en términos numéricos, reflejan la asimetría entre las capacidades de EE. UU. y Ecuador.

En todo caso, la política exterior como acción, reacción o inacción estratégica de los Estados está limitada por los objetivos de política exterior que subyacen a una intención y agencia de los Estados u otros actores de la política para afectar o impactar a su contraparte, sobre todo extranjera. A su vez, su ejecución está condicionada a las capacidades de los instrumentos disponibles de política exterior. En una relación bilateral asimétrica, estas capacidades no solo dependen de los recursos de política exterior ya mencionados, sino también de quién, cómo y para quién se hace la política exterior. Es en este entramado donde las intersecciones de los subsistemas contextuales juegan un rol importante en la toma de decisiones y ejecución de la política exterior.

Ideología y tipos de gobierno en la política exterior de EE. UU. y Ecuador a principios del siglo XXI

Para McCormick (2024), dos enfoques dominan la política exterior de EE. UU.: el aislamiento y los principios morales o internacionalización. Ambos se sustentan en un sistema de valores que retoma los principios fundacionales de la república. El proceso de independencia y la creación de un sistema democrático basado en valores liberales, igualitarios y equitativos dieron origen a estos principios, que para algunos gobiernos norteamericanos han constituido su punto de referencia para su proyección hacia el exterior. Claramente, el contexto histórico definía los límites tanto de los principios igualitarios —respecto a los derechos de los Estados que construyeron el Estado federal— como equitativos —acerca de aquellas personas con ciertos poderes económicos y estatus político en las nacientes repúblicas—, incomparables con los derechos individuales civiles y humanos de la actualidad.

Empero, en estos principios se fundamenta también un sistema económico capitalista, comprendido como la libertad de emprendimiento, derecho a la propiedad privada y libre mercado que funge como base de valores norteamericanos en su proyección internacional, conocido también como el *internacionalismo* (Carter 2020; Kaufman 2010). Es evidente que llevar estos valores hacia el exterior ha generado conflictos, ya que no siempre son coherentes con los valores de otras sociedades, principios filosóficos y culturales que rigen a otros Estados. Entre la variedad de este tipo de conflictos se puede mencionar a la guerra entre Corea del Norte y Corea del Sur, la guerra de Vietnam, la insurgencia de la derecha radical en Nicaragua en los 80 y el actual apoyo de EE. UU. a la isla de Taiwán.

Por otro lado, el aislamiento se fundamenta en el "*Washington´s Farewell Address*", documento donde se exhorta a la ciudadanía a evitar la formación de facciones políticas internas y a abstenerse de establecer alianzas con Estados extranjeros, especialmente aquellas involucradas en asuntos europeos, para proteger los intereses del pueblo norteamericano (Newell y Wagenblatt 2014). Quienes defienden el aislamiento, los aislacionistas, buscan relaciones diplomáticas cordiales con todos

los actores, pero limitan su compromiso a pocas concesiones, de forma particular en el ámbito de las relaciones comerciales, priorizando los intereses nacionales.

No obstante, algunos sectores de EE. UU., ya en los primeros años de su fundación, tenían la visión de convertir al país en un imperio económico y militar. Para ello necesitaban identificar la estrategia para limitar la influencia de las fuerzas europeas en el hemisferio (Newell y Wagenblatt 2014). En este contexto, en varias intervenciones militares directas o encubiertas de EE. UU., como las ejecutadas en América Latina en el siglo XX, los principios democráticos sucumbieron ante los intereses geopolíticos y de expansión económica.

La reciente debilidad de la democracia en EE. UU. no era un fenómeno en discusión a comienzos del siglo XX y no demostró mayor afectación al manejo de la política exterior entre los años 90 y comienzos del siglo XXI. Desde su fundación, EE. UU. se ha mantenido como el país con gobiernos democráticos más estables en la historia reciente. Sin embargo, el rol que han jugado los dos partidos dominantes, Republicano y Demócrata, ha sido fundamental para lograr cierta continuidad en la política exterior estadounidense. El peso que tiene el Legislativo en la política exterior ha forzado al Ejecutivo, sobre todo en asuntos de comercio exterior, a depender del apoyo de las cámaras que conforman el Congreso nacional. Esta situación es una muestra de la importancia del Congreso en la política exterior independientemente de la ideología del/la presidente/a de la república (Carter y Scott 2021).

En este punto, resulta innegable que el contexto internacional se ha transformado en lo que va del siglo XXI. Pero, a comienzos de siglo, ciertos sectores republicanos asumían que EE. UU., como el único poder hegemónico, podía imponer su política exterior por doquier al no tener ninguna potencia equilibrante (Carter 2020). El ataque terrorista a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001 contribuyó para que el gobierno de George W. Bush ordenase las intervenciones en Afganistán e Irak, en la búsqueda de cambiar los regímenes en esos Estados.

Sin embargo, en las dos últimas décadas, el sistema internacional ha entrado en una transición y EE. UU. hace esfuerzos para reencontrar

su rol hegemónico en el contexto de la emergencia de nuevas potencias como China, India y Brasil, y el retorno de Rusia como importante actor internacional. El surgimiento de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y sus nuevas instituciones como un real contendiente al orden liberal occidental liderado por EE. UU. deja claras señales de un orden internacional en transición hacia un equilibrio de poder. Por tanto, en la actualidad son tres las tendencias ideológicas que guían la política exterior de EE. UU., el excepcionalismo, el realismo y el internacionalismo. Los realistas sugieren que EE. UU. debería aceptar un equilibrio de poder real con las potencias emergentes en vez de insistir en la hegemonía (Sachs 2018).

La diferencia entre los tipos de gobierno norteamericano y ecuatoriano son evidentes. Además de su forma de llegar al poder, la política en EE. UU. durante los 90 y la primera década del siglo XXI fue estable, con solo dos presidentes entre 2003 y 2009, el demócrata Bill Clinton (de 1993 a 2001) y el republicano George W. Bush (de 2001 a 2009).

En contraste, entre 1996 y 2007, Ecuador experimentó uno de sus periodos más inestables de la historia con nueve presidentes al frente del gobierno y por tanto de su política exterior. Solo Sixto Durán-Ballén, quien gobernó entre 1992 y 1996, había terminado su mandato hasta la llegada de Rafael Correa Delgado al poder en 2007. Desde que Abdalá Bucaram fue elegido presidente en 1996 se hizo más visible la debilidad de la democracia ecuatoriana y se deterioró aún más durante su derrocamiento en 1997 por el Congreso Nacional y con el golpe de Estado al gobierno de Jamil Mahuad en 2001, liderado por el coronel Lucio Gutiérrez y un grupo de activistas indígenas, quienes ascenderían el gobierno solo dos años más tarde.

En este contexto, la ideología de un presidente ecuatoriano no parecía jugar un rol importante en la toma de decisiones. Si bien es cierto que los partidos políticos tanto de derecha como de izquierda han permanecido activos desde el regreso a la democracia y han integrado el gobierno del país, hasta mediados de los 90 Ecuador intentó mantener una política exterior de no alineamiento para garantizar una política exterior autónoma (Ponce Leiva 2006). No obstante, la presión de EE. UU. hacia Ecuador

fue suficientemente fuerte para que en algunos gobiernos, como los de Oswaldo Hurtado y León Febres-Cordero, la política exterior del Ecuador se considere dependiente (Hey 1993, 1995).

La oposición a políticas neoliberales y a los ajustes fiscales, producto de la influencia de las multilaterales financieras y los acreedores norteamericanos de deuda externa, se originaron en las luchas de los movimientos sociales que se habían manifestado desde que Ecuador se constituyó en república. Estas disputas no necesariamente respondían a la influencia de la ideología comunista en América, como suponía la CIA (Becker 2020). Por consiguiente, la política exterior ecuatoriana no estaba subordinada a los asuntos y problemas domésticos, sino más bien a las exigencias externas en su mayoría. Estas son razones suficientes para que la política exterior ecuatoriana haya sido considerada reactiva (Bonilla 2006).

La llegada al poder de nuevos gobiernos populistas y la descomposición paralela del sistema de partidos políticos minó desde adentro los principios ideológicos y democráticos en los que se fundamentaban las políticas de Ecuador, incluyendo la política exterior. Ni los miembros del Congreso Nacional ni el Ejecutivo habían sido capaces de mantener una línea ideológica clara y habían caído en un círculo vicioso de corrupción y clientelismo. Estos fueron motivos determinantes para que las masas populares que acompañaron a los derrocamientos continuos de los gobiernos expresaran en sus manifestaciones "que se vayan todos".

Contexto histórico de la política exterior bilateral de Ecuador con EE. UU. a comienzos del siglo XXI

Más allá de las estrategias que apliquen, los objetivos centrales de la política exterior de los Estados pequeños y los grandes/hegemónicos es cuidar su soberanía e integridad territorial ante amenazas externas y promover el interés nacional en el exterior. Con base en estos principios, la política exterior y la diplomacia de Ecuador desde su constitución como república se han centrado en mantener y reforzar el principio de soberanía estatal, y fomentar la autodeterminación de los pueblos y la no injerencia/intervención de

fuerzas extranjeras en asuntos internos. Estos principios tienen una estrecha relación con otros intereses prioritarios como la construcción de relaciones diplomáticas y la promoción del país en el exterior.

No obstante, en la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. al comienzo del siglo XXI (inicio del periodo de fricción) y en la actualidad (periodo de restauración) el principio de la no injerencia o intervención en asuntos internos por fuerzas extranjeras ha tendido a debilitarse. Este fenómeno está relacionado por un lado con la asimetría en la relación bilateral; por otro, con el planteamiento de objetivos colectivos en función del socio que presenta mayor poder relativo y que suele ser la tónica en este tipo de relación.

Esta circunstancia puede incluso exacerbarse cuando los Estados pequeños son dependientes de su socio y además sufren inestabilidad política, como ocurrió en la relación de Ecuador con EE. UU. durante este periodo.

A pesar de ello, Ecuador ha buscado mantener y extender los principios básicos de la política exterior de un Estado. Una comparación general de las dos últimas constituciones ecuatorianas (la de 1998 y la de 2008) muestra cómo estos principios y otros nuevos recursos de la política internacional se han modificado, fortalecido, expandido e institucionalizado de forma paulatina. Por ejemplo, en la Constitución de 1998 se sostiene además que Ecuador en sus relaciones internacionales:

1. Proclama la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados.
2. Condena el uso o la amenaza de la fuerza como medios de solución de conflictos, y desconoce el despojo bélico como fuente de derecho.
3. Declara que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos.
4. Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos.
5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.
6. Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos (art. 4).

Además, esta Constitución en su artículo 5 establecía que el "Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más estados para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios" (art. 5).

En función de la normativa constitucional de 1998 y la realidad nacional de Ecuador, el Estado ecuatoriano comenzó el siglo XXI sumido en una dependencia directa de EE. UU. en varios ámbitos de la política doméstica y exterior. En este sentido, los intereses de Ecuador estaban abstraídos por los intereses de EE. UU. Consecuentemente, Ecuador carecía de elementos básicos como estabilidad política, continuidad en los procesos y suficientes recursos para establecer agendas de política exterior bilateral que beneficien al país.

Primero, la política monetaria fue entregada a EE. UU. por medio de la extinción del sucre, hasta entonces la moneda nacional, y la adopción del dólar estadounidense. Así, el Estado ecuatoriano perdió la capacidad de crear e implementar su política monetaria y cambiaria como instrumento de política exterior económica frente a competidores en el mercado internacional. Desde entonces, el país depende de forma directa de las políticas estadounidenses.

Segundo, durante los primeros años del siglo XXI, Ecuador junto a varios países latinoamericanos estaban experimentando aún la influencia de las multilaterales de inversión y financiamiento internacional, y del Departamento del Tesoro de EE. UU. con su política fiscal y social a través de la aplicación del conocido "Consenso de Washington" (Hurt 2025) y los ajustes para el pago de la deuda externa, cuyos mayores tenedores eran bancos estadounidenses, que ejecutaban una política económica de comienzo de los 80 que afectó a sus deudores, sobre todo latinoamericanos (Williams 2012). Entre ellos, Ecuador mantenía una deuda externa sobregirada no solo con varios Estados, sino también con multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por tanto, la política exterior se centraba en convencer a los acreedores de que ofrecieran alternativas de pago.

Tercero, la política de comercio internacional ecuatoriana tenía también una dependencia directa del mercado norteamericano, como receptor de los productos de exportación ecuatorianos y el primero internacional.

El mantenimiento de una política comercial coherente a los intereses del país del norte era fundamental (entrevista a excanciller de la república, Quito, 23 de agosto 2024). En este escenario, el comercio internacional ecuatoriano hacia EE. UU. estaba ligado a una política exterior de seguridad del Estado norteamericano para América Latina, sobre todo para la región andina, que se conocía como la "guerra contra las drogas", en cuyo contexto Ecuador, junto a Colombia, Perú y Bolivia, era beneficiario de una reducción y excepción de aranceles a ciertos productos de exportación amparado en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preference Act: ATPA) que expiraría en 2001.

Por tanto, la política exterior tanto de Ecuador como de los otros países favorecidos con la ATPA centraron sus esfuerzos en influenciar al Congreso norteamericano para la renovación de la ley. En consecuencia, en 2002, la normativa fue reemplazada por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas para la Erradicación de la Droga (ATPDEA), vigente hasta 2006. En este contexto, la política norteamericana hacia Colombia, por medio del Plan Colombia implementado desde 1999, impactaba también en la política doméstica de Ecuador, ya que miles de migrantes colombianos desplazados por el conflicto interno ingresaban al país. No obstante, con este plan no solo se buscaba influenciar la política de control colombiana, sino también restringir el comercio ilegal de drogas a EE. UU. Por tanto, las fricciones entre los grupos irregulares y militares colombianos afectaron en gran medida a la sociedad colombiana fronteriza, cuya alternativa de sobrevivencia fue la emigración y desplazamiento hacia Ecuador.

Ecuador comenzó el siglo XXI bajo una fuerte influencia de EE. UU. también en los campos de la seguridad nacional e internacional. En la seguridad internacional, el apoyo estadounidense era fundamental para la aplicación del Tratado de Brasilia firmado con Perú, cuyos proyectos de cooperación requerían el aval de los garantes (Argentina, Brasil, Chile y EE. UU.) y de la comunidad internacional. Entre estos proyectos binacionales con Perú, orientados a promover un ambiente de confianza y paz duradera, estaban el desminado en la frontera, el Plan binacional de desarrollo fronterizo y la cooperación en las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas de los dos países.

A su vez, EE. UU. influenciaba la política ecuatoriana interna de seguridad para el control del narcotráfico desde el Puesto de Operaciones de Avanzada (FOL). El gobierno de Jamil Mahuad facilitó la aprobación irregular de un acuerdo que garantizó a EE. UU. el uso de la FOL desde la Base Aérea Eloy Alfaro de Manta, por 10 años a partir de 1999. Con ello, EE. UU. reemplazó la base aérea Howard de Panamá, cuyo contrato estaba llegando a su fin ese mismo año. Esta misión norteamericana en la base aérea de Manta disponía de aviones radares con la capacidad de detectar barcos (AWAC), que permitían la vigilancia aéreo-marítima y el control del tráfico de personas y de drogas, y la emigración ilegal en el Pacífico. Parecía impensable que un Estado pequeño como Ecuador pudiera oponerse a los intereses de EE. UU. en tales escenarios, ya que el país del norte tenía una variedad de instrumentos para la persuasión o coerción si fuese necesario.

Todas estas circunstancias de la relación bilateral contribuyeron a que Ecuador se acogiera al pedido norteamericano de participar en una redada internacional de lucha contra el terrorismo nacional e internacional en su "*global war on terror*", que era una prioridad de la política exterior norteamericana (Kaufman 2010, 141) luego del ataque terrorista a las Torres Gemelas en septiembre de 2001. El expresidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez expresó con claridad su apoyo a esta política exterior durante una reunión que mantuvo con el exmandatario estadounidense George W. Bush, en su visita a Washington.

En síntesis, a comienzos del siglo XXI, la presencia e influencia de EE. UU. en los campos más importantes de la política nacional y exterior ecuatoriana (economía, gestión monetaria, finanzas e inversión internacional, políticas fiscales, seguridad nacional e internacional) fueron muy altas y abrumadoras; sus efectos pueden ser interpretados desde el enfoque de la asimetría de una relación de un Estado pequeño con un Estado potencia/hegemónico como una amenaza a la autonomía e independencia nacional en lugar de una cooperación internacional o relación bilateral amistosa.

La política exterior de EE. UU. hacia Ecuador se puede entender también como una dominación abrumadora que no presentaba inconvenientes para EE. UU., dada la supremacía en la relación bilateral. Se podría decir que el país del norte asumía que sus intereses serían atendidos, sobre

todo considerando que desde círculos cercanos al Gobierno norteamericano se pensaba que EE. UU. no tenía rivales que pudieran compararse con su poder y por tanto podría proyectarlo sin restricciones en cualquier región de su interés (Carter 2020).

De ahí que EE. UU. centró sus esfuerzos en la guerra global contra el terrorismo y la captura en Afganistán del jefe máximo del grupo terrorista Al Qaeda, Osama Bin Laden, acusado de gestar los ataques terroristas de 2001. Luego, se multiplicaron las acciones para invadir Irak, con el objetivo de derrocar a su entonces presidente Sadam Huseín, quien fuera inculpado de desarrollar programas de armas de destrucción masiva, atentar contra las vidas de sus propios ciudadanos y de brindar apoyo a grupos terroristas, incluidos aquellos pertenecientes a Al Qaeda (Kaufman 2010).

Aunque posteriormente se demostró que algunas de estas acusaciones eran erróneas, los/las hacedores/as y los/las tomadores/as de decisiones de política exterior estadounidense no siempre basan sus acciones en evidencia. La política exterior de EE. UU. ha justificado sus decisiones también en valores, ideas y principios culturales generales, entre ellos sobresalen la promoción de la democracia y los valores liberales, la promoción del libre comercio y los valores del capitalismo.

Estos preceptos se sustentan en la creencia conocida como *American Exceptionalism*, que plantea que la sociedad estadounidense ha sido bendecida por la divinidad para su éxito en sus asentamientos y desarrollo en América. Pero "no solo es diferente a las demás, sino que es mejor" y por tanto es su deber moral compartir sus valores con otras sociedades (Carter 2020, 38). Estos principios no necesariamente son compartidos por todos los actores políticos norteamericanos, pero están relacionados con doctrinas de política exterior para el continente americano.

Entre las doctrinas que rigen la construcción y ejecución de política exterior norteamericana dirigida hacia América Latina sobresalen la Doctrina Monroe, que creó un área directa de influencia en la región para EE. UU. y se dirigía a las fuerzas reconquistadoras de Europa en el continente americano. Así también se buscaba limitar el intervencionismo militar de fuerzas extrarregionales en el continente. En 1904, la política exterior del entonces presidente Franklin Roosevelt hacia América

Latina, conocida como el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, no solo reforzó su posición ante fuerzas externas en la región, sino que promovió su intervención militar "si fuera necesario" en los países del hemisferio occidental (McCormick 2024, 21).

Con esta propuesta, EE. UU. formalizó su política de intervención en asuntos domésticos de los Estados latinoamericanos, aunque ya la venía aplicando desde hace varios años (Williams 2012). Consecuentemente, este comportamiento del país del norte se convirtió en un factor no solo de injerencia, sino también de amenaza para la región y que ha permanecido latente hasta la actualidad. Los esfuerzos de los Estados latinoamericanos para reducir la desconfianza en su vecino del norte han recibido poca recepción por los EE. UU. en su afán por mantener su prevalencia de su posición de interpretación y ejecución de la doctrina.

Los esfuerzos realizados en el contexto de la política del buen vecino promovida por el expresidente estadounidense Hervert Hoover parecían despertar mayor confianza en los latinoamericanos. No obstante, la retirada de Estados Unidos de La Liga de Naciones y el complejo contexto del inicio de la Segunda Guerra Mundial no contribuyeron para fortalecer la relación birregional.

Luego de la nueva amenaza de la Alemania Nazi al continente, el surgimiento y expansión de la Unión Soviética cuando concluyó la Segundad Guerra Mundial, EE. UU. lideró y estableció la política de defensa colectiva del hemisferio occidental frente a las amenazas extrarregionales, que se concretó con la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947. Se demostró así por primera vez un sentido de colectividad, cooperación y comunidad frente a fuerzas externas al continente. Este tratado, del que también Ecuador fue miembro, de alguna manera vinculaba a las fuerzas militares ecuatorianas con las norteamericanas. La variedad de programas ofrecidos por la Escuela de las Américas y los entrenamientos militares conjuntos ejecutados dentro del programa conjunto conocido como UNITAS, auspiciados por EE. UU., han contribuido a expandir la influencia norteamericana en el hemisferio y a reforzar su política exterior.

A esto se sumó la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, que finalmente planteaba el respeto a la soberanía,

la integridad territorial, la igualdad de los Estados y un foro para crear política multilateral (Williams 2012, 139). No obstante, el fantasma de la Doctrina Monroe regresó a la región latinoamericana debido a la introducción de la Doctrina Truman y la política de contención durante la Guerra Fría.

El alto número de intervenciones militares directas, indirectas y encubiertas en países latinoamericanos y caribeños durante la Guerra Fría fueron causas suficientes para el resurgimiento de una alta desconfianza en la política exterior norteamericana hacia la región. Esta historia resultó difícil de borrar hasta comienzos del siglo XXI. Además, este periodo de intervencionismo está relacionado con el eje de la política exterior norteamericana: la promoción de los valores concernientes al capitalismo, que se veía amenazada por la expansión del socialismo y comunismo en América. Por tanto, EE. UU. buscó la promoción de estos valores en América Latina mediante la cooperación en el campo militar y de seguridad internacional, del comercio internacional y el establecimiento de zonas de libre comercio.

Consecuentemente, a partir de 1980, se impulsaron tratados de libre comercio en las Américas, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluyó a México en 1990. El expresidente norteamericano Bill Clinton se planteó expandir esta área de libre comercio a todo el continente como una de sus metas de política exterior para América Latina y El Caribe con su política para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Ya a finales de los 90, las negociaciones sobre las condiciones para firmar el ALCA y llegar a un acuerdo enfrentaron fuertes oposiciones de varios sectores de la sociedad civil de la mayoría de Estados latinoamericanos. Si bien los gobiernos ecuatorianos de turno se perfilaban a favor del ALCA a comienzos del siglo XXI, los movimientos sociales, sobre todo campesinos y de organizaciones indígenas, que empezaron a jugar un rol importante en la política, ponían grandes reparos a este proyecto liderado por los EE. UU. Por ello, esta política exterior estadounidense para la región bajo los parámetros del ALCA fracasó en 2005, cuando un alto número de nuevos gobiernos progresistas latinoamericanos con

un discurso antiimperialista y antiestadounidense reunidos en Mar del Plata, Argentina, se negaron a integrar ese mecanismo.

Finalmente, un sector influyente en la política exterior en EE. UU. conformó también las industrias y las corporaciones transnacionales, que en algunos casos contribuyeron incluso para derrocar presidentes y estabilizar gobiernos; un ejemplo es el caso de la United Fruit Company en Guatemala (Carter 2020). En Ecuador la presencia y disputa legal entre Chevron Texaco y un colectivo damnificado en la Amazonía ecuatoriana por la contaminación producida por la compañía petrolera Texaco llevaba ya casi 10 años de disputa legal a comienzos del siglo XXI. Este fue un sector más de la política exterior norteamericana que ha impactado considerablemente en el Ecuador.

Conclusiones

En este capítulo se ha demostrado que, al iniciar el siglo XXI, las relaciones bilaterales entre Ecuador y EE. UU. estaban marcadas por el predominio de la influencia norteamericana, que afectaba tanto al Estado como a la sociedad ecuatoriana. Se puede inferir con facilidad que la emergente agrupación política contraria a los intereses estadounidenses no percibía a esa fuerza dominante norteamericana como una cooperación o relación bilateral amistosa, sino como una amenaza real.

Se dedujo también que en muchos casos el Estado pequeño se encuentra en una situación de alta presión, la cual provoca que su gobierno se vuelva sumiso a los intereses del Estado grande o potencia de la relación asimétrica bilateral. Sobre esta base, se puede afirmar que los gobiernos ecuatorianos al inicio del siglo XXI se volvieron dóciles a los intereses norteamericanos.

Se demostró también que, a pesar de las diferencias abismales entre los dos socios de la relación bilateral, ambos persiguen objetivos básicos de política exterior como la defensa ante amenazas externas, el mantenimiento de la integridad territorial y la proyección de los intereses nacionales hacia el exterior. El Estado norteamericano en su relación bilateral

simplemente ha mantenido sus principios básicos de política exterior y para ello tanto en EE. UU. como en Ecuador las constituciones políticas regulan y definen los poderes y los roles en la creación, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior. La diferencia entre estos dos sistemas se evidencia en la distribución del poder entre las funciones del Estado. Mientras en EE. UU., el Congreso se perfila como un actor fuerte casi sobre el Ejecutivo en la política exterior, en Ecuador la Asamblea Nacional dispone de un poder relativamente bajo frente al Poder Ejecutivo en dicho campo.

En los dos Estados, el Poder Judicial puede jugar un rol menos significativo en política exterior, aunque en ciertos campos pueden bloquear políticas perseguidas por el Ejecutivo, sobre todo aquellas que no son coherentes con la regulación constitucional. En este sentido, el tipo de gobierno juega un rol central en la política exterior de los Estados pequeños en su relación asimétrica. Además, tanto en EE. UU. como en Ecuador existen otros actores que pueden influenciar la política exterior, pero se diferencian en que los actores no gubernamentales en EE. UU. —por ejemplo, los medios de comunicación, las corporaciones y las transnacionales— pueden influenciar directamente a quienes toman las decisiones sobre el camino de la política exterior del país en favor de sus intereses. En Ecuador, los otros actores también tienen ese poder, aunque en menor medida.

Por otro lado, la ideología aún juega un rol central en la política exterior norteamericana, aunque los dos partidos que generalmente facilitan la llegada a la presidencia mantienen valores y principios morales similares como base de su política exterior. La diferencia se encuentra en la dirección que toma su política: internacionalista/excepcionalista, enfocada más en llevar los valores de libertad, democracia y libre comercio hacia afuera; y aislacionista/nacionalista, que busca mantener una relación amigable hacia afuera y enfocarse en que los beneficios de la política exterior se reflejen en el interior del país.

Por el contrario, en Ecuador, el populismo ha permeado todos los valores que subyacen en la política, incluida la política exterior. El sistema de partidos se ha ido deteriorando, lo cual ha jugado un rol negativo en la estabilidad política, el refuerzo de la democracia y el mantenimiento de valores como fundamento de la política doméstica y exterior.

Finalmente, estos eventos internos y las características de la cultura política de Ecuador han permitido que la relación bilateral esté completamente dominada por EE. UU., cuya supremacía y abrumadora presencia en el país pueden más bien interpretarse como una amenaza a la autonomía estatal para formular sus políticas, en vez de mirarse como una relación bilateral de cordialidad.

Capítulo 4
El periodo de fricción en la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI

En este capítulo se rastrean los eventos de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. en el periodo 2005-2011, fase previa a la ruptura de dicha relación y que se ha denominado periodo de fricción. Con el objetivo de resaltar el proceso que condujo a tal ruptura, se analiza la interacción entre los eventos que constituyen los mecanismos causales propuestos en el marco teórico para explicar una relación bilateral asimétrica inestable. A su vez, fue importante prestar atención a algunos aspectos de la relación no incorporados en la propuesta teórica, así como retomar elementos históricos de Ecuador y de su vínculo bilateral con EE. UU. anteriores al periodo estudiado a fin de situar los antecedentes de la ruptura.

En 2005 se observaron cambios en la recepción y percepción del rol de EE. UU. en Latinoamérica. Además, este año marcó el fracaso de la política exterior norteamericana hacia la región latinoamericana en su afán de crear una zona comercial continental: el ALCA. La mayoría de Estados latinoamericanos, sobre todo de Sudamérica, desestimaron dicho proyecto, empujándolo al fracaso durante la IV Cumbre de las Américas en el Mar del Plata (noviembre de 2005). Unos meses antes, en diciembre de 2004, en Perú, los líderes de los 12 Estados sudamericanos formaron la Comunidad Suramericana de Naciones (COSUNA), que resultó en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. A los discursos antiimperialistas y antihegemónicos de algunos líderes y lideresas de origen latinoamericano se sumaron decisiones

conjuntas de gobiernos progresistas de izquierda, creando una tendencia regional conocida como la "ola rosa", de la que Ecuador formó parte.

Las interacciones bilaterales de comienzos del siglo XXI produjeron una sofocante relación para el caso ecuatoriano. El Movimiento PAIS, del que era integrante Rafael Correa Delgado, fue uno de los más críticos con la política exterior de EE. UU. hacia Ecuador y de los gobiernos ecuatorianos sumisos a los intereses norteamericanos, cuyas políticas respondían a los intereses de los bancos estadounidenses y de las instituciones financieras multilaterales creadas y dominadas por EE. UU.

A pesar de la dependencia ecuatoriana y la alta presión que ejercía EE. UU. en los gobiernos del país, Ecuador jugó un rol fundamental en la institucionalización de la COSUNA, que por primera vez en la historia incorporaba a tantos Estados sudamericanos en un proyecto en común (Salgado Espinoza 2017). Pero, paralelamente tuvo que sobrellevar la dura relación bilateral asimétrica con su socio más importante. Estos factores, entre otros, se sumaron al conjunto de mecanismos causales que permiten explicar el periodo de fricción en la relación bilateral asimétrica de los dos Estados.

El capítulo se desarrolla en cuatro secciones. En la primera se resaltan los roles de los presidentes de Ecuador y EE. UU., como punto de partida para explicar el relacionamiento bilateral. Se devela también que la sobreestimación de la influencia de EE. UU. en Ecuador, combinada con el pobre interés del jefe del Estado más grande en la relación bilateral, generó fricciones.

La segunda sección se centra en explicar cómo los cambios y prácticas diplomáticas en las relaciones de poder y en las visiones sobre el rol de la defensa y seguridad acarrearon efectos en la política exterior bilateral de Ecuador y EE. UU.

En la tercera, se revisa la inestabilidad institucional y la intermitencia en la ejecución de la política exterior ecuatoriana y se subraya cómo estas inconsistencias en los procesos fomentan las fricciones en las relaciones bilaterales.

En la cuarta sección se analizan las tendencias regionales de integración y de asociación con nuevos actores para el comercio, la inversión y el desarrollo, que desafiaron la hegemonía de EE. UU. en la región. Aquí se sugiere que el descuido de este país hacia sus contrapartes latinoamericanas, junto con la crisis financiera internacional y el ascenso de

otros *world players* como China, condujo a Ecuador a tomar decisiones atrevidas que no habría adoptado en un sistema internacional estable y una relación bilateral propositiva.

Presidentes en la arena de la política exterior bilateral. George W. Bush: de mejor amigo del Ecuador a peor que el diablo

La importancia de la relación bilateral y el interés de los más altos representantes de los Estados socios se puede explicar, entre otras perspectivas, desde la sinergia entre sus líderes. Sus reuniones, visitas y actividades conjuntas constituyen evidencias para el análisis. En los últimos 100 años, ningún presidente de EE. UU. en funciones ha realizado una visita oficial a Ecuador —si bien Herbert Hoover visitó el país, lo hizo como presidente elegido en diciembre de 1928 antes de asumir su cargo en marzo de 1929 (Pineo 2007)—.

En el mismo periodo, hasta enero de 2024, los presidentes ecuatorianos visitaron en 18 ocasiones a los gobernantes norteamericanos en el territorio de EE. UU. De ellos, ocho encuentros presidenciales oficiales de Ecuador a EE. UU. se realizaron en la década de los 90 y solo uno en la década de los 2000 (Office of the Historian 2024). El presidente Lucio Gutiérrez Borbúa fue el último mandatario en reunirse y dialogar directamente con un presidente norteamericano en su sede hasta comienzos de 2020, cuando Lenín Moreno Garcés fue recibido en la Casa Blanca por Donald Trump.

Esta diferencia en el número de visitas demuestra que Ecuador no ha sido considerado un socio fundamental para EE. UU., por eso los gobernantes norteamericanos no han visto la necesidad de organizar visitas oficiales al país. Al contrario, se evidencia por un lado que para los líderes ecuatorianos ha sido prioritario el establecimiento y continuidad de vínculos amistosos con EE. UU.; y, por otro, la sumisión a su poder y la escasa reciprocidad por parte de las principales autoridades estadounidenses. Las pobres estrategias de negociación y los contextos desfavorables de los Estados pequeños pueden explicar este desinterés de los Estados grandes en la relación bilateral. En ese contexto, el acercamiento hacia los socios más

grandes con una estrategia apropiada permitiría cumplir el objetivo de política exterior de un Estado pequeño (Long 2022).

Lucio Gutiérrez fue uno de los pocos presidentes que llegó a Washington inmediatamente después de asumir el mando. En su viaje claramente buscó construir una relación más cercana, incluso declaró ante los medios de comunicación que deseaba ser el mejor amigo de EE. UU. y apoyar abiertamente al gobierno de George W. Bush en sus atrevidas iniciativas de política exterior de seguridad internacional.

Por supuesto que una mejor relación con EE. UU. era necesaria para el país, pero lo más importante era crear estrategias de negociación que permitieran alcanzar los objetivos de política exterior nacionales. No obstante, uno de los problemas graves y de forma específica de los gobernantes del Estado ecuatoriano, luego de la firma de la paz con Perú en 1998 hasta la actualidad, es que no han sido capaces de definir con claridad los objetivos de la política exterior.

En consecuencia, los requerimientos de otros Estados y demás actores internacionales se transformaron en los agentes detonantes de la política exterior ecuatoriana, cuyos objetivos se centraron en atender las demandas de estos actores. Por lo expuesto, Bonilla (2002b, 2006) caracterizaba la política exterior ecuatoriana como reactiva durante este periodo.

Aunque el entonces presidente Lucio Gutiérrez declaró "mejor amigo" a su par estadounidense, las relaciones bilaterales y la estrategia para perseguir los intereses norteamericanos en Ecuador no progresaron. "En realidad las relaciones y negociaciones del Ecuador con los Estados Unidos siempre han sido en un contexto de fricciones" (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Zoom, 16 de octubre de 2024). El pobre apoyo a la estabilidad de la democracia en Ecuador y sobre todo la limitada correspondencia a la "amistad" que el gobierno de Gutiérrez ofrecía al gobierno norteamericano se evidenció con mayor claridad cuando este fue forzado a abandonar el poder y EE. UU. solo miró el evento político con "preocupación" en detrimento de su aliado ecuatoriano.

Bush estaba ya más enfocado en sus intervenciones militares en el Medio Oriente y Afganistán, y por tanto había desatendido el problema ecuatoriano. Mientras tanto, Gutiérrez se convertía en el último presidente de Ecuador en ser depuesto de una manera antidemocrática por fuerzas populares y políticas insatisfechas con la forma de ejercer la política doméstica y exterior.

Pocos años más tarde, Adrián Bonilla (2006) resumía el problema ecuatoriano en su política exterior como "25 años de vulnerabilidad". En este análisis hace referencia a la fragilidad de Ecuador ante EE. UU. y a su reducida autonomía en la política exterior. En la misma compilación de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatorianos, *AFESE 30 años*, Javier Ponce Leiva (2006) resalta los momentos más áridos de la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en esos 25 años de debilidad. No solo alude a la vulnerabilidad de la democracia, sino también a la fragilidad de Ecuador hacia poderes extranjeros desde el regreso a la democracia.

Se identifican intersecciones en los sistemas de poder en los que históricamente se movieron los líderes gubernamentales de los dos Estados. Entre ellos sobresalen la poca simpatía entre el presidente Jaime Roldós Aguilera y su par estadounidense Ronald Reagan en los primeros meses de retorno a la democracia; la retención de barcos de la flota pesquera norteamericana; el evidente rechazo a la presencia de fuerzas militares estadounidenses en la Amazonía ecuatoriana y su inesperado retiro; la declaración de persona *non grata* a dos miembros del cuerpo diplomático de EE. UU. en Ecuador durante la presidencia de Rodrigo Borja y la abierta injerencia de la Embajada norteamericana a partir del mandato de Abdalá Bucaram Ortiz (Ponce Leiva 2006).

A pesar de estos hechos, a finales de los 90 y comienzos del siglo XXI, los voceros del Estado norteamericano continuaron aplicando en Ecuador el objetivo central de su política exterior para la región desde el regreso a la democracia. Sin embargo, con la inestabilidad política y el debilitamiento progresivo de la institucionalidad ecuatoriana desde el gobierno de Bucaram, la crítica de los representantes diplomáticos norteamericanos en Ecuador se centraba en el descuido de los valores democráticos. Estas observaciones que no son la regla en los cánones diplomáticos, pero en el caso norteamericano han sido frecuente hacia América Latina, denotan su posición y expansión ideológica hacia Ecuador y la región. Por tanto, estos comportamientos pueden ser concebidos por los gobiernos latinoamericanos como una intromisión en sus asuntos internos y hasta como una injerencia.

En contraste, los gobernantes ecuatorianos de turno demostraron desconocimiento del rol que desempeña la estabilidad en las acciones de los Estados en el sistema internacional, especialmente en las relaciones

bilaterales. Tampoco se observa que los gobiernos ecuatorianos hayan analizado la importancia de la estabilidad política y de la continuidad en las políticas domésticas de un Estado pequeño como un medio y una necesidad para cumplir sus objetivos de política exterior y proyectarla de manera autónoma en una relación asimétrica. Es evidente que los gobiernos de Ecuador no entendían que si un Estado pequeño mantiene políticas estatales que rebasen las ideologías de sus gobernantes puede atraer la confianza del sistema internacional. Además, al parecer, tampoco comprendían que la estabilidad política puede consolidar el desarrollo de estrategias para una negociación satisfactoria con los socios más grandes.

Por lo expuesto, se puede inferir que los gobernantes ecuatorianos que asumieron el poder entre fines de los 90 y comienzo de los 2000 no consideraron que, independientemente de su tendencia ideológica, los Estados pequeños democráticos representativos requieren continuidad en sus políticas exteriores. Por otro lado, los objetivos de política exterior no se plantearon para responder a la realidad del siglo XXI ni se consideró el largo plazo, tampoco los principios de seguridad, doctrinas de soberanía y defensa nacional o valores fundamentales importantes para el país. Al formular estos objetivos el enfoque estuvo en atender las necesidades que los gobiernos de turno identificaron en ese momento.

Se puede decir también que el cambio constante de interlocutores/as, negociadores/as, tomadores/as de decisiones y ejecutores/as de la política exterior dificulta la continuidad en los procesos y expone a los Estados pequeños a una variedad de riesgos. Esta circunstancia puede vulnerar mucho más las posibilidades de éxito de la política exterior de un Estado pequeño en su relación con un Estado potencia (Long 2022). La estrategia de Ecuador para reducir los riesgos de su inestabilidad política interna y consecuente alternancia de sus interlocutores con EE. UU. fue mantener a los/las jefes/as de la misión diplomática en funciones (Ivonne Baki y Luis Gallegos) durante la primera década del siglo XXI.

Mientras tanto, la política exterior de EE. UU., como ya se subrayó, se fundamenta en la proyección de sus valores liberales hacia la región, incluyendo el capitalismo como sistema económico y de producción; el monopolio en la influencia geopolítica en el hemisferio occidental y la expansión de

la democracia. EE. UU. ha practicado tal política exterior (Williams 2012) sobre todo en los Estados pequeños, empleando varios instrumentos, entre ellos su poder militar, como lo demuestran las numerosas intervenciones militares en la región durante la segunda mitad del siglo XX.

La aplicación de ciertos instrumentos de política exterior norteamericana en América Latina han sido fuentes de fricción y conflicto en la relación bilateral asimétrica. Muchas de estas intervenciones más bien responden a intereses geopolíticos en detrimento de la política exterior prodemocracia en la región (Shifter 2006).

Además, por muchos años, EE. UU. ha usado su *economic statecraft*, ya sea mediante sanciones positivas —por ejemplo, impulso del desarrollo (*carrots*)— o sanciones negativas —restricciones al comercio y hasta confiscaciones (*sticks*)—, para alcanzar sus objetivos de política exterior en América Latina (Santa-Cruz 2020). Por consiguiente, las intenciones de cooperación y apoyo de un Estado grande, en este caso EE. UU., a un pequeño, Ecuador, han sido consideradas amenazas y no iniciativas de cooperación amistosas.

Esta percepción sobre la política exterior norteamericana de comienzos del siglo XXI hacia Ecuador se reforzaba con una simple realidad: tanto la política doméstica como la externa estaban expuestas a una clara supremacía de EE. UU., cuyas propuestas de cooperación se asimilaban a expresiones de autoridad o imposición más no de colaboración (entrevista a excanciller de la república, vía Zoom, 16 de octubre de 2024).

Una de las principales causas para la fricción en este tipo de relación bilateral asimétrica se observa en la excesiva presión que ejercía EE. UU. y las multilaterales financieras dominadas por dicho país en la implementación de su política exterior en Ecuador. Por ejemplo, el rol del FMI en la política doméstica ecuatoriana era tan marcado que se puede decir que la "política fiscal" se encontraba bajo su control, y era congruente con la política del "Consenso de Washington" aplicada a los Estados latinoamericanos ya desde finales de los 80 (Pineo 2007). Los representantes del FMI y del BM realizaban sus actividades en las oficinas del Banco Central del Ecuador, desde ahí direccionaban las políticas financieras nacionales. Por tanto, se puede inferir que los constructores

de la política doméstica y de la política exterior ecuatoriana estaban expuestos a estos sistemas de poder nacionales e internacionales, que condicionaban los objetivos de la política.

En estos escenarios, la necesidad de los Estados latinoamericanos para renegociar la deuda externa y solicitar nuevos préstamos para la reinversión los forzaba a acogerse a las medidas de las multilaterales de inversión (Pineo 2007). Por tanto, la facilidad de los países dominantes de influir en la relación asimétrica se puede identificar en estas intersecciones de los sistemas de poder que rodeaban a operadores/as del servicio bancario nacional e indirectamente a quienes tomaban las decisiones de la política financiera, monetaria y económica de Ecuador.

Llama la atención que, a diferencia de los gobiernos ecuatorianos de comienzos del siglo XXI, quienes perseguían las recetas de ajuste fiscal de las multilaterales, los sectores sociales se opusieron a esta presión y a la alta influencia de EE. UU. con marchas y levantamientos violentos en las calles. A estas manifestaciones se sumaron algunos académicos que en ciertos medios de comunicación criticaban la aplicación de las políticas sugeridas por las multilaterales financieras como el BM y el FMI; Rafael Correa Delgado era uno de ellos (Falconí 2010).

Las políticas de ajuste fiscal no se presentaban como una opción para los gobiernos ecuatorianos de turno, sino como una obligación. Se podría decir que las sugerencias de cooperantes y socios se traducían en imposiciones y amenazas, lejos de una cooperación entre pares.

A las multilaterales les interesa precautelar sus intereses por cualquier medio, aunque estos representen la violación de los derechos sociales o principios legales del Estado. Por ejemplo, el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad claramente ponía en riesgo la política exterior norteamericana en Ecuador, al igual que el proceso de dolarización y el mantenimiento de sus fuerzas militares en la FOL de la base de Manta, ya que las consecuencias reales de este fenómeno eran impredecibles.

Por tanto, las amenazas del embajador de EE. UU. en Ecuador, Gwen C. Clare, para que se cumplan las leyes constitucionales, se reinstale la democracia y se respeten las instituciones del Estado luego del golpe de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)

y de los militares al gobierno de Mahuad (Pineo 2007) pueden atribuirse a una fuerte presión política en pro de la democracia. Pero también pueden interpretarse como el interés de prevenir posibles efectos negativos a la política exterior de seguridad y a los objetivos económicos estadounidenses.

La influencia norteamericana en su "mejor amigo ecuatoriano", el presidente Lucio Gutiérrez, se apreció con la visita que le hizo la embajadora de EE. UU. en Ecuador, Kristie Kenney, la víspera de su destitución. Este encuentro mostró la preocupación de EE. UU. ante la eventual salida de Gutiérrez de Carondelet, ya que esta situación comprometía la firma del acuerdo que eximía a los militares norteamericanos en Ecuador de la aplicación del artículo 98 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.[1]

De lo anterior se puede colegir que la inestabilidad política de Ecuador fue uno de los retos en la relación bilateral asimétrica con EE. UU., además de la amenazante influencia en las políticas internas y externas de este último. Por tanto, la inestabilidad política y democrática de Ecuador, y sobre todo el derrocamiento de los presidentes sumisos a los intereses norteamericanos, producían gran incertidumbre para cumplirlos.

Desde la destitución de Abdalá Bucaram como presidente, en febrero de 1997, hasta febrero de 2007, Ecuador, y por tanto su política exterior, había sido liderado de forma intermitente por un mismo mandatario, y a partir de 2007 por el octavo presidente, Rafael Correa Delgado.

El gobierno de Rafael Correa inició en enero de 2007, hasta entonces ninguno de los siete presidentes anteriores había culminado su mandato constitucional, normado para cuatro años. Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez fueron depuestos de una manera judicialmente cuestionable y con procesos antidemocráticos.

Con estos antecedentes, el Poder Ejecutivo optó por la renovación de su gabinete presidencial, lo que implicó el nombramiento de nuevos ministros, ministras y cancilleres, quienes son generalmente los responsables de asesorar al primer mandatario y ejecutar la política exterior. De esta

[1] El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en su artículo 98 hace referencia a la aplicación del derecho internacional en el contexto de la inmunidad de un Estado o de la inmunidad diplomática de una persona en el contexto de cooperación entre Estados.

manera, se experimentó un proceso importante de transición burocrática, que significó la aplicación de experiencias, conocimientos y formas de planificación diferentes, y que trajo consigo enormes vacíos en la continuidad de la política pública y exterior de Ecuador (entrevista a excanciller de la república, vía Skype, 16 de julio de 2020).

La llegada de nuevos/as funcionarios/as al Poder Ejecutivo suele impactar no solo en la agilidad y continuidad del personal y los procesos, sino también conducir a cambios ideológicos que sirven de fundamento para la construcción, la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior. Ciertamente, otra de las causas de las fricciones en la relación bilateral asimétrica entre Ecuador y EE. UU. fue la aparición de una tendencia política interna y externa distinta.

Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales en noviembre de 2006. Su victoria en las urnas estuvo encaminada por el surgimiento del Movimiento PAIS —luego llamado Alianza País y actualmente conocido como Revolución Ciudadana— de entre la comunidad académica, líderes y lideresas de agrupaciones sociales críticas a los gobiernos ecuatorianos y a sus estrategias para afrontar las problemáticas socioeconómicas de Ecuador.

Rafael Correa desde 2003 había censurado el proceso de dolarización y las políticas económicas de los gobiernos ecuatorianos. En su breve paso por el Ministerio de Economía y Finanzas, en 2005, había experimentado la presión de las multilaterales —que se esconden en las intersecciones de las subestructuras burocráticas internacionales de la estructura financiera del orden liberal occidental— y del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), que se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994-1995.

El 5 de agosto de 2005, Correa renunció al ministerio luego de un desacuerdo con los representantes del Banco Mundial, quienes semanas antes habían retenido un préstamo de libre disponibilidad por USD 100 000 000. Ese dinero estaba destinado a financiar el presupuesto del Estado.

Es importante acotar que las multilaterales facilitan créditos a los Estados bajo condicionamientos que, en muchos casos, contradicen a las políticas e ideologías de los gobiernos solicitantes. Por tanto, los Estados pequeños

requieren crear estrategias de negociación idóneas para reducir los impactos negativos de estas condiciones a los intereses de sus políticas públicas.

Con estos antecedentes, Rafel Correa durante su campaña presidencial, en 2006, se mostró escéptico con la política exterior que venía ejecutando el presidente George W. Bush en América Latina y la política estadounidense en general. Incluso la calificó de "tremendamente torpe" (*El Universo* 2006a) y señaló que comparar a Bush con el diablo era ofender al diablo porque el diablo "podría ser malvado pero inteligente" (*El Universo* 2006b). Por lo expuesto, la llegada de Correa a Carondelet constituyó otra fricción en la relación bilateral con el país del norte porque no solo se demostró el rechazo al gobierno norteamericano, sino también se percibió desconfianza en el tipo de política exterior emprendida por EE. UU. hacia Ecuador.

En tal contexto, los esfuerzos por recuperar la confianza de los Estados latinoamericanos por parte del presidente George W. Bush después del fracaso del ALCA en Mar del Plata estaban lejos de promover el acercamiento a un presidente de un Estado pequeño que se había referido a él con tales términos. Tampoco resultaba creíble para EE. UU. que un país pequeño como Ecuador fuera capaz de generarle un problema. Por eso, en su gira por América del Sur, Bush llegó hasta Colombia en su regreso de Brasil y Uruguay, donde algunos meses atrás un amigo cercano de la familia miembro de la derecha uruguaya, el expresidente Jorge Batlle, había perdido las elecciones con la izquierda de Tabaré Vásquez.

Es evidente que las intersecciones de los diversos subsistemas en los que operan los actores de política exterior influyen directamente en las decisiones políticas. Así, en los momentos críticos de la relación bilateral como la expulsión de miembros de la Embajada norteamericana en Ecuador, el gobierno de Bush envió solamente a autoridades de menor rango, por ejemplo, el subsecretario de Estado, John Negroponte. Mientras tanto, las autoridades de alto rango que se presentan en la tabla 4.1, como la secretaria de Estado Condoleezza Rice o el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental Thomas Shannon, no prestaron mayor atención a la región latinoamericana, peor aún a Ecuador que para el subsecretario no era un caso perdido.

Tabla 4.1. Presidentes, autoridades de alto rango, embajadores/as y otros actores de EE. UU. en Ecuador en el periodo 1993-2011

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
20-ene-1993	20-ene-2001	Presidente	Bill Clinton
20-ene-1993	20-ene-2001	Vicepresidente	Al Gore
23-ene-1997	20-ene-2001	Secretaria de Estado	Madeleine Albright
24-ene-1997	20-ene-2001	Secretario de Defensa	William Cohen
30-ene-1997	19-jul-2000	Secretarios de Comercio	William M. Daley
21-jul-2000	20-ene-2001		Norman Mineta
1995	3-ene-2001	Presidente del Comité de Relaciones Internacionales del Congreso	Benjamin Gilman
1999	3-ene-2001	Miembro de alto rango del Comité de Relaciones Internacionales del Congreso	Sam Gejdenson
1995	3-ene-2003	Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Jesse Helms
1995	3-ene-2003	Miembro de alto rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Joe Biden
5-ago-1996	11-jun-1999	Embajadoras de EE. UU. en Ecuador	Leslie M. Alexander
24-ago-1999	3-jul-2001		Gwen C. Clare
20-ene-2001	20-ene-2009	Presidente	George W. Bush
20-ene-2001	20-ene-2009	Vicepresidente	Dick Cheney
20-ene-2001	26-ene-2005	Secretario de Estado	Colin Powell
26-ene-2005	20-ene-2009	Secretaria de Estado	Condoleezza Rice
20-ene-2001	18-dic-2006	Secretarios de Defensa	Donald Rumsfeld
18-dic-2006	1-jul-2011		Robert Gates
31-jul-2003	6-oct-2005	Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental	Roger Noriega
17-oct-2005	5-nov-2009	Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental	Thomas Shannon
24-ene-2003	1-feb-2005	Secretarios de Seguridad Nacional	Tom Ridge
1-feb-2005	15-feb-2005		James M. Loy
15-feb-2005	21-ene-2009		Michael Chertoff
20-ene-2001	7-feb-2005	Secretarios de Comercio	Don Evans
7-feb-2005	20-ene-2009		Carlos Gutiérrez

Tabla 4.1. (***continuación***)

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
3-ene-2001	3-ene-2007	Presidente del Comité de Relaciones Internacionales del Congreso	Henry Hyde
3-ene-2001	3-ene-2007	Miembro de alto rango del Comité de Relaciones Internacionales del Congreso	Tom Lantos
3-ene-2003	3-ene-2007	Presidentes del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Richard Lugar
4-ene-2007	3-ene-2009		Joe Biden
3-ene-2003	3-ene-2007	Miembros de alto rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Joe Biden
20-ene-2003	3-ene-2007		Richard Lugar
24-ago-1999	3-jul-2001	Embajadoras de EE. UU. en Ecuador	Gwen C. Clare
25-sept-2002	6-jul-2005		Kristie Kenney
29-ago-2005	22-jul-2008		Linda Jewell
20-ene-2009	20-ene-2013	Presidente	Barack Obama
20-ene-2009	20-ene-2013	Vicepresidente	Joe Biden
21-ene-2009	1-feb-2013	Secretaria de Estado	Hillary Clinton
18-dic-2006	1-jul-2011	Secretarios de Defensa	Robert Gates
1-jul-2011	27-feb-2013		Leon Panetta
21-ene-2009	6-sept-2013	Secretaria de Seguridad Nacional	Janet Napolitano
10-nov-2009	31-agos-2011	Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental	Arturo Valenzuela
26-mar-2009	1-ago-2011	Secretarios de Comercio	Gary Locke
21-oct-2011	21-jun-2012		John Bryson
6-ene-2009	2-ene-2013	Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	John Forbes Kerry
6-ene-2009	3-ene-2013	Miembro de alto rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Richard Lugar
2-oct-2008	5-abr-2011	Embajador de Estados Unidos en Ecuador	Heather Hodges

La política exterior de George W. Bush hacia América Latina se basaba más bien en el *hard power*, en el unilateralismo y la amenaza. Un claro ejemplo fue la imposición de sanciones económicas a Venezuela y el restablecimiento de la IV Flota del Comando Sur para contrarrestar la influencia que pudiera ejercer el chavismo en los países sudamericanos. Estas preocupaciones norteamericanas exacerbaron más las fricciones de las relaciones bilaterales de Ecuador que, bajo la dirección de Rafael Correa, había tomado ya una tendencia al progresismo en consonancia con las propuestas venezolanas y brasileras.

La llegada de Barak Obama al poder en enero de 2009 creó un ambiente de esperanza de la rehabilitación de una relación cordial en las Américas. No obstante, cuando Obama asumió la presidencia, las decisiones en Ecuador ya habían sido tomadas y varios intereses norteamericanos estaban en riesgo, por citar un caso, la salida de la FOL de Manta, el juicio internacional con Chevron Texaco, el fracaso de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), el acercamiento de Ecuador a Irán, Rusia y China, entre otros, que se presentan en las siguientes secciones.

Inestabilidad y tradición vs. transformación y desconfianza: fricciones en la política exterior de defensa y seguridad

Desde 2005, por encargo del entonces canciller de Ecuador, el embajador Francisco Carrión, integrantes del Movimiento PAIS y ministros/as de Estado en los posteriores periodos trabajaron en una propuesta de política exterior, el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX). Las reflexiones plasmadas en los estudios en los que se basó este documento recogieron la preocupación en cuanto a la sobredimensión de la presencia e influencia de EE. UU. en Ecuador y subrayaron la necesidad de estabilidad, continuidad y autonomía en las políticas exteriores del país.

El PLANEX incluía una variedad de preocupaciones, necesidades y sugerencias para una nueva política exterior de Ecuador, pero estas guías luego debieron ajustarse al plan de gobierno liderado por Rafael Correa. Consecuentemente, el PLANEX no se convirtió en una política de Estado, sino

que perdió su valor y sentido mientras se desarrollaba el mandato de Correa (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Skype, 16 de julio de 2020).

No obstante, en los primeros años de dicho gobierno, algunas propuestas del PLANEX fueron consideradas para su política exterior. Por ejemplo, la no renovación del contrato con EE. UU. para la permanencia de la FOL en la base de Manta fue uno de los objetivos del plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011, que se reflejó en las discusiones para la elaboración del PLANEX.

Esta decisión fue avalada por la Constitución de 2008. Tras la victoria electoral de Rafael Correa, se instaló la Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva Carta Magna de Ecuador, que fue aprobada por referéndum en 2008. En el texto constitucional se incluyó el artículo 5, que prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en el territorio nacional y consecuentemente forzó la salida de la FOL estadounidense de la base de Manta. Dicho artículo señala: "El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras".

Como se observa, este artículo constitucional es coherente con las preocupaciones y críticas emitidas por los expertos y actores políticos durante la construcción del PLANEX, con el objetivo del plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011 y también con las inquietudes, acusaciones y críticas realizadas por la población civil a la presencia de la FOL en el territorio ecuatoriano.

Varios años atrás, la ciudadanía y grupos de pescadores habían denunciado los abusos y daños causados por marines estadounidenses y militares de la FOL. Las acusaciones incluían desde abuso de poder hasta la destrucción y hundimiento de cientos de botes y barcos pesqueros ecuatorianos (Asamblea Nacional del Ecuador 2009). Por lo tanto, la Constitución de 2008 facilitó la prohibición de la renovación del contrato de cooperación militar entre los dos países y el uso del espacio por la FOL en la base de Manta, cuyo periodo contractual terminaba en 2009, pero estas circunstancias forzaron a EE. UU. a retirarlo en septiembre de 2009.

Los cambios en las normas constitucionales y de las autoridades encargadas de implementar y aplicar los instrumentos centrales de la política exterior ecuatoriana —poder militar, capacidad económica/comercio exterior, representación diplomática y proyección en el exterior— constituyeron una fuente más de fricción entre los dos Estados. Por un lado, la inestabilidad de las autoridades ministeriales hacía mucho más difícil para el personal norteamericano continuar procesos y mantener acuerdos según sus intereses. Por otro, la renovación de actores/as y tomadores/as de decisión de política exterior en el gobierno ecuatoriano proponía una política exterior más independiente y diversa (Movimiento PAIS 2006).

No obstante, como se evidencia en la tabla 4.2, la inestabilidad de las autoridades ecuatorianas continuaba siendo la tónica a pesar de la llegada democrática de un nuevo gobierno. Paralelamente, las dificultades de negociación y ejecución de procesos se mantenían por la debilidad de las instituciones estatales. Por ejemplo, de enero de 2000 a abril de 2012, el Ministerio de Defensa tuvo 12 titulares. Desde que Rafael Correa inició su mandato, en 2007, cinco ministros —Guadalupe Larriva González, Ricardo Patiño Aroca, Lorena Escudero Durán, Wellington Sandoval Córdova y Javier Ponce Cevallos— estuvieron al frente de la misma cartera hasta 2009, cuando comenzó un periodo de mayor estabilidad.

Por otro lado, la polarización interna entre las autoridades de las instituciones del Estado, Policía Nacional y Ejército, comenzó a ser notoria. Era claro que la política exterior de defensa y seguridad del Estado ecuatoriano estaba muy influenciada por el Alto Mando del Ejército debido al histórico problema limítrofe con Perú.

Además, generalmente un oficial de alto rango en servicio activo o pasivo ocupaba el cargo de ministro de Defensa que, por su naturaleza, ejercía una importante influencia en la política exterior de defensa y seguridad nacional. No obstante, la doctrina militar se basaba aún en una perspectiva realista que, luego del Tratado de Paz con Perú, la Constitución de 2008 y las nuevas amenazas del siglo XXI, exigía una actualización a la realidad nacional e internacional. Sin embargo, en las esferas militares se percibían resistencias a una actualización de los objetivos de defensa nacional (Andrade-Vásquez 2021).

Tabla 4.2. Autoridades, embajadores/as y otros/as actores/as de Ecuador en EE. UU. en el periodo 1998-2013

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
10-ago-1998	21-ene-2000	Presidente	Jamil Mahuad Witt
10-ago-1998	21-ene-2000	Vicepresidente	Gustavo Noboa Bejarano
10-ago-1998	12-ene-2000	Ministros de Defensa	Gral. José Gallardo Román
12-ene-2000	21-ene-2000		Gral. Carlos Mendoza Poveda
10-ago-1998	15-abr-1999	Ministros de Industrias y Comercio Exterior	Héctor Plaza Saavedra
25-may-1999	17-jun-1999		Jorge Guzmán Ortega
17-jun-1999	12-ene-2000		José Luis Ycaza Pazmiño
10-ago-1998	23-mar-1999	Ministros de Relaciones Exteriores	José Ayala Lasso
24-mar-1999	1-ene-2000		Benjamín Ortiz Brennan
10-ago-1998	2007	Embajadora de Ecuador en EE. UU.	Ivonne Baki
22-ene-2000	15-ene-2003	Presidente	Gustavo Noboa Bejarano
27-ene-2000	15-ene-2003	Vicepresidente	Pedro Pinto Rubianes
22-ene-2000	15-ene-2003	Ministro de Defensa	Alm. Hugo Unda Aguirre
25-ene-2000	4-abr-2001	Ministros de Industrias y Comercio Exterior	Roberto Peña Durini
4-may-2001	7-ago-2002		Richard Moss Ferreira
7-ago-2002	14-ene-2003		Heinz Moeller Freile
26-ene-2000	14-ene-2003	Ministro de Relaciones Exteriores	Heinz Moeller Freile
10-ago-1998	2007	Embajadora de Ecuador en EE. UU.	Ivonne Baki
15-ene-2003	20-abr-2005	Presidente	Lucio Gutiérrez Borbúa
15-ene-2003	20-abr-2005	Vicepresidente	Alfredo Palacio González
15-ene-2003	20-abr-2005	Ministro de Defensa	Gral. Nelson Herrera Nieto
15-ene-2003	19-abr-2005	Ministra de Industrias y Comercio Exterior	Ivonne Baki
15-ene-2003	6-ago-2003	Ministra de Relaciones Exteriores	Nina Pacari Vega Conejo

Tabla 4.2. (***continuación***)

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
7-ago-2003	20-abr-2005	Ministro de Relaciones Exteriores	Patricio Zuquilanda Duque
10-ago-1998	2005	Embajadora de Ecuador en EE. UU.	Ivonne Baki
20-abr-2005	15-ene-2007	Presidente	Alfredo Palacio González
20-abr-2005	15-ene-2007	Vicepresidente	Nicanor Alejandro Serrano Aguilar
21-abr-2005	19-ago-2005	Ministros de Defensa	Gral. Solón Espinosa Ayala
19-ago-2005	4-sept-2006		Gral. Oswaldo Jarrín Román
4-sept-2006	15-ene-2007		Gral. Marcelo Delgado Alvear
20-abr-2005	8-sept-2005	Ministros de Industrias y Comercio Exterior	Oswaldo Molestina Zavala
14-sept-2005	25-may-2006		Jorge Illingworth Guerrero
29-may-2006	7-jul-2006		Joaquín Zevallos Macchiavello
7-jul-2006	13-jul-2006		Roberto Illingworth Cabanilla
27-jul-2006	15-ene-2007		Tomás Peribonio Poduje
21-abr-2005	10-oct-2005	Ministros de Relaciones Exteriores	Antonio Parra Gil
11-oct-2005	15-ene-2007		Francisco Carrión Mena
2005	2011	Embajador de Ecuador en EE. UU.	Luis Gallegos
15-ene-2007	10-ago-2009	Presidente	Rafael Correa
15-ene-2007	10-ago-2009	Vicepresidente	Lenín Moreno
15-ene-2007	24-ene-2007	Ministra de Defensa	Guadalupe Larriva González
24-ene-2007	2-feb-2007	Ministro de Defensa	Ricardo Patiño Aroca
2-feb-2007	31-ago-2007	Ministra de Defensa	Lorena Escudero Durán
31-ago-2007	9-abr-2008	Ministros de Defensa	Wellington Sandoval Córdova
9-abr-2008	10-ago-2009		Javier Ponce Cevallos
15-ene-2007	5-dic-2008	Ministras de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	María Fernanda Espinosa Garcés
5-dic-2008	15-dic-2008		María Isabel Salvador Crespo
15-dic-2008	10-ago-2009	Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Fander Falconí Benítez

Tabla 4.2. (***continuación***)

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
2005	2011	Embajador de Ecuador en EE. UU.	Luis Gallegos
10-ago-2009	24-may-2013	Presidente	Rafael Correa
10-ago-2009	24-may-2013	Vicepresidente	Lenín Moreno
10-ago-2009	23-abr-2012	Ministerio de Defensa	Javier Ponce Cevallos
10-ago-2009	13-ene-2010	Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Fander Falconí Benítez
13-ene-2010	28-ene-2010		Lautaro Pozo Malo
28-ene-2010	24-may-2013		Ricardo Patiño Aroca
2005	2011	Embajador de Ecuador en EE. UU.	Luis Gallegos

Esta tradición militar a cargo del servicio de la defensa y seguridad nacional, que facilitó que en los primeros años del siglo XXI sirvieran los generales José Gallardo Román, Carlos Mendoza Poveda, Hugo Unda Aguirre, Nelson Herrera Nieto, Solón Espinosa Ayala, Oswaldo Jarrín Román y Marcelo Delgado Alvear, se rompió a partir de enero de 2007, cuando el liderazgo se trasladó al ámbito civil. A partir de entonces y hasta la actualidad, la coordinación para la política exterior de seguridad y defensa entre los ministerios de Defensa, Interior y Cancillería de Ecuador han sufrido de falta de coordinación y trabajo conjunto (comunicación personal con una funcionaria del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 23 de enero de 2023).

Así, los primeros políticos en asumir la dirección del Ministerio de Defensa fueron:

- Guadalupe Larriva González, del 15 al 24 de enero de 2007;
- Ricardo Patiño Aroca, del 24 de enero al 2 de febrero de 2007;
- Lorena Escudero Durán, del 2 de febrero al 31 de agosto de 2007;
- Wellington Sandoval Córdova, del 31 de agosto de 2007 al 9 de abril de 2008 y
- Javier Ponce Cevallos, del 9 de abril de 2008 al 23 de abril de 2012.

De esta manera, el primer instrumento de la política exterior —el campo militar y de seguridad militar— se sujetó a un replanteamiento del rol que jugaría en la política exterior del Estado ecuatoriano.

Varias de las nuevas autoridades políticas fueron muy críticas a los privilegios que tenía el mando superior (oficiales) del Ejército y la Policía Nacional y al tipo de relación que mantenía la Policía Nacional con algunos miembros del cuerpo diplomático de EE. UU. en Ecuador (entrevista a excanciller de Ecuador, Quito, 23 de agosto de 2024). La relación no solo se limitaba a la cooperación en Ecuador, sino también se extendía a la formación y educación en EE. UU. tanto de militares como de policías en instituciones norteamericanas, entre ellas, el Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental (conocido como La Escuela de las Américas hasta 2000) y el Colegio Interamericano de Defensa.

Desde el APE a estas entidades se les consideraba instrumentos de política exterior con un rol importante en el alcance de sus objetivos. Estas instituciones de una forma directa o indirecta contribuyen a expandir los intereses de EE. UU. en el extranjero, ya sea estableciendo vínculos de cooperación profesional o financiando estadías de formación a personal militar y policial ecuatoriano. Así, se determinó que la Unidad de Inteligencia Especial de Seguridad (UIDES) de la Policía Nacional de Ecuador estaba altamente influenciada por miembros de la Embajada norteamericana en Quito (Falconí 2010). Este asunto no fue compatible con las propuestas de una política de autonomía y soberanía del gobierno de Rafael Correa (Movimiento PAIS 2006).

Justamente, una de las fricciones más graves en la relación bilateral resultó de la expulsión de dos diplomáticos norteamericanos que trabajaban cercanos a la Policía Nacional de Ecuador, específicamente a la UIDES, solo a pocos meses de que EE. UU. se viera obligado a retirar la FOL de la base de Manta. Max Sullivan, primer secretario de la Embajada norteamericana para Asuntos Regionales, y el agregado Armando Astorga fueron acusados de injerencia en los asuntos internos del Estado ecuatoriano y obligados a abandonar el país en febrero de 2009 (Falconí 2010).

Cabe mencionar que la desconfianza del rol de la FOL en Manta fue creciendo progresivamente y se posicionaba como un discurso dominante dentro de los más altos líderes de Movimiento PAIS. Primero, las presiones norteamericanas a Ecuador para que se integre al Plan Colombia ya desde su implementación, a comienzos del siglo XXI, demandaron

una relocalización de los centros de conflicto en la seguridad internacional ecuatoriana de la frontera sur y oriental a la frontera norte.

Segundo, las constantes acusaciones y denuncias de la sociedad civil sobre los abusos de poder y de la destrucción de botes pesqueros ecuatorianos por miembros de la FOL y de la armada norteamericana ponían en duda sus funciones en el territorio y mar territorial ecuatoriano.

Tercero, las reflexiones y sugerencias académicas durante las jornadas de discusión para la construcción del PLANEX pusieron de relieve la soberanía nacional y la autonomía como principios en los que se debería centrar la política exterior de Ecuador.

A estos factores se suma que los altos mandos de la política ecuatoriana se veían engañados por el presunto rol que habrían desempeñado los integrantes de la FOL en el bombardeo en Angostura por las fuerzas aéreas colombianas —sin previo acuerdo con Ecuador— a un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ubicado en la zona mencionada, que corresponde a Sucumbíos, provincia amazónica ecuatoriana. Este evento derivó en la ruptura de las relaciones diplomáticas con Colombia y puso a Ecuador en otra crisis de defensa y seguridad nacional entre 2008 y 2009.

Ecuador había puesto ya varios reparos tanto al Plan Colombia como al proyecto de EE. UU. de transferir sus fuerzas militares de Manta y de otras residencias militares norteamericanas a varias bases colombianas a partir de la salida de Ecuador. El Plan Colombia estaba financiado por EE. UU. e incluso había rumores de que fue escrito primero en inglés y luego se tradujo al español para el debate legislativo (Long 2015).

En conclusión, se puede decir que la desconfianza del nuevo gobierno ecuatoriano en la presencia y cooperación de EE. UU. con Colombia y sobre todo con Ecuador era muy grande y motivó el surgimiento de más fricciones entre los/las actores/as y los/las operadores/as de la política exterior ecuatoriana y estadounidense.

La fragilidad e intermitencia en los/las ejecutores/as de la política exterior ecuatoriana

Quien se desempeñe como canciller o ministro/a de Relaciones Exteriores asume la jefatura nominal de operaciones de las relaciones exteriores, pero su desempeño depende mucho de su afinidad con el presidente, su carácter e intereses. Por tanto, las relaciones pueden ser de igualdad, cuando hay cercanía entre los dos actores para interactuar y tomar decisiones consensuadas y respetadas. El vínculo puede ser asertivo, si hay una clara división del trabajo y una comunicación oportuna entre el/la gobernante y su ministro/a; generalmente, en este tipo de relación las decisiones de la cancillería serán aceptadas sin observación del primer mandatario. Pero, también puede desarrollarse una relación de subordinación, cuando quien gobierna nombra de forma deliberada a un ministro o a una ministra dócil con el fin de manejar la política exterior desde la presidencia (Hill 2016).

En Estados muy débiles institucionalmente, presidencialistas y con una concentración del poder muy alta en su gobernante, como en Ecuador, quienes se desempeñan al frente de la Cancillería o el Ministerio de Relaciones Exteriores tienden a establecer nexos de subordinación. A su vez, las instituciones son muy frágiles y lo reflejan en la falta de procesos, la improvisación, la poca planificación y por tanto en la subutilización de las capacidades y experiencias de sus recursos humanos. En el caso ecuatoriano, este ha sido un problema de la Cancillería durante los últimos 25 años (entrevista a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 19 de enero de 2025).

La vulnerabilidad de los roles en Ecuador ha sido evidente, sobre todo por el carácter del presidente y el deseo de algunos ministros de jugar un rol asertivo o de igualdad. Debido a esto, ejercieron la titularidad de la cartera de Relaciones Exteriores 11 ministros/as o cancilleres de 2000 a 2011.

Heinz Moeller Freile había participado en varios gobiernos anteriores de la derecha populista ecuatoriana, y pocos de ellos tuvieron una formación profesional para el servicio exterior y diplomático, por ejemplo, los embajadores Patricio Zuquilanda Duque, Francisco Carrión Mena y Lautaro Pozo Malo. Nina Pacari Vega Conejo llegó a este ministerio como

integrante de las nuevas organizaciones sociopolíticas reaccionarias a los embates de las políticas neoliberales y como resultado del posicionamiento del movimiento indígena en el país, cuyo apoyo fue crucial para que Lucio Gutiérrez Borbúa logre la presidencia. Nina Pacari renunció a su cargo cuando constató que Gutiérrez estaba siguiendo las mismas fórmulas neoliberales a las que se oponían las bases de su agrupación.

Patricio Zuquilanda Duque dejó en una mala posición al Servicio Diplomático ecuatoriano debido a escándalos de abuso de confianza, de poder y de corrupción que impactarían a la dinámica de trabajo del cuerpo diplomático durante el gobierno de Rafael Correa. Particularmente, desde este gobierno se buscó reestructurar el servicio exterior y extender sus roles en función de las nuevas demandas internacionales. Sin embargo, los cambios en las instituciones no siempre son fáciles por la constante estandarización de procesos. Por otro lado, las formas tradicionales y cotidianas de laborar e interactuar a largo plazo se convirtieron en normas informales que ofrecieron resistencia a una modificación. Esta fricción al interior resultó en una confrontación entre el cuerpo diplomático y el presidente Rafael Correa, que motivó el cierre de la Academia Diplomática de Ecuador en 2011.

Por otro lado, Antonio Parra Gil representaba a la academia y contaba con experiencia en el servicio exterior por su labor en calidad de embajador de Ecuador en gobiernos anteriores. Por tanto, intentó limpiar de alguna manera la imagen del Servicio Exterior pidiendo la renuncia a más de 100 servidores/as públicos/as que habían sido incorporados/as como cuota política bajo la dirección de Zuquilanda Duque. Además, Parra Gil se centró en buscar alternativas para proyectar a Ecuador y, hasta cierto punto, inadvirtió la relación con EE. UU.

A su vez, debido a la difícil situación de Ecuador en temas de seguridad nacional en los conflictos limítrofes con Perú y luego en las relaciones con EE. UU., la política exterior se encontraba dominada por la presidencia. Las personalidades dominantes de los mandatarios Gutiérrez Borbúa y Correa Delgado permiten considerar subordinación al vínculo que establecieron con varios de sus cancilleres, sobre todo en el caso de Nina Pacari en el gobierno de Gutiérrez.

En la administración de Palacio se podría decir que el rol de Francisco Carrión se manejó en un contexto de asertividad. Así lo confirman sus propuestas para una nueva política exterior con la elaboración del PLANEX, los acuerdos con la Embajada norteamericana para la implementación de los proyectos de cooperación y desarrollo fronterizo con Colombia, y el manejo de la información con otras embajadas para comunicar sobre las reformas a los contratos petroleros.

A pesar del hábil desempeño de Carrión Mena en la Cancillería, en el gobierno de Correa el eje era transformar la política exterior. El rol de canciller fue asignado a actores pertenecientes a la ola política de la nueva izquierda, como María Fernanda Espinosa, María Isabel Salvador, Fander Falconí Benítez y Ricardo Patiño Aroca. Varios de ellos además fueron parte de las discusiones para la formación del PLANEX y del Plan de gobierno del Movimiento PAIS, que preveía "la necesidad de garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana" (Falconí 2010, 38).

Con estos antecedentes, los/las cancilleres siguientes procuraron redireccionar la política exterior de cooperación internacional e integración regional, sobre todo sudamericana. Mucho más, luego de que la oposición social para la firma del ALCA forzara a los gobiernos latinoamericanos, incluido al ecuatoriano, a rechazar el proyecto liderado por EE. UU. de una zona franca de libre comercio en el continente americano.

Consecuentemente, el enfoque de la política exterior de integración ecuatoriana se centró en dar vida y estructura institucional a la emergente UNASUR a partir de 2008. La cercanía y la convergencia con los gobiernos progresistas críticos a EE. UU., como Venezuela, Argentina y Brasil, permitieron al presidente Rafael Correa y su ministro Ricardo Patiño jugar un rol fundamental en este proceso (Salgado Espinoza 2017). Cabe señalar cuatro asuntos de la política bilateral de Ecuador con EE. UU. que se presentaron como verdaderos desafíos para los cancilleres de turno.

Primero, lograr audiencia en la Casa Blanca y convencer a los/las representantes norteamericanos/as de que la relación con Venezuela no limitaba una buena cooperación con EE. UU.; esta era una de las tareas más difíciles.

Los gobiernos latinoamericanos cercanos al gobierno de Rafael Correa habían desarrollado un discurso hostil, pero coordinado y coherente, en cuanto a la sobredimensión y prevalencia de los intereses estadounidenses en las políticas de los países de la región.

Por su parte, el discurso del entonces mandatario venezolano Hugo Chávez había demostrado su gran rechazo a la política norteamericana y a las injerencias de EE. UU. en América Latina. El carisma y el discurso antiimperialista y antiestadounidense se conjugaba en un proyecto regional que desafiaba la hegemonía norteamericana en el continente. Por tanto, representaba un gobierno muy incómodo para los intereses de EE. UU.

Segundo, negociar continuamente la extensión de los beneficios garantizados por la ATPDEA a la exportación de productos ecuatorianos exigía una alta capacidad y cautela para no entorpecer los intereses ecuatorianos. EE. UU. había condicionado estos beneficios a una negociación para la firma del TLC y la fecha de extinción de la ATPDEA se venía posponiendo anualmente desde 2006. No obstante, las fuerzas populares y movimientos indígenas ecuatorianos se habían opuesto a este proyecto y presionaban a los gobiernos de turno, cuya estabilidad política y continuidad se convirtió en un reto. Por tanto, Correa había visto la denuncia del acuerdo de la ATPDEA como una posibilidad, privilegiando los requerimientos nacionales sobre los intereses externos.

Tercero, se debía recibir a John Negroponte, subsecretario de Estado de EE. UU., solo días después de que Ecuador pusiera una queja formal a la embajadora Linda Jewell por el cambio inesperado de la sede para las maniobras de las armadas del Comando Sur en conjunto con armadas amigas del continente dentro de las UNITAS (que quiere decir amistad en latín), que eran organizadas por EE. UU. Por medio del Comando Sur, se había decidido unilateralmente realizar estas maniobras en Colombia en lugar de hacerlo en Ecuador según lo planificado.

Cuarto, negociar la cooperación internacional en seguridad y la lucha contra el narcotráfico con EE. UU., aun cuando se había gestionado la salida de la FOL de Manta.

Además de los eventos explicados, el discurso político del presidente Correa Delgado excedía la ética diplomática de los actores políticos con

deseos de cooperar. Las expresiones de agravio sobre eventos contrarios a la nueva visión de la política exterior ecuatoriana se radicalizaban al igual que la oposición a la política exterior hegemónica estadounidense. Por ejemplo, ante la decisión unilateral del país del norte de realizar las UNITAS en Colombia, Rafael Correa expresó: "Ecuador no es una colonia de EE. UU." (*El Universo* 2007, párr. 1) enfatizando su oposición a que se tomen decisiones sin consultar a los socios y además a que se obligue a los/las ecuatorianos/as a asistir a dichas prácticas.

De forma paralela, el subsecretario para Asuntos Hemisféricos de EE. UU. Thomas Shannon no demostraba una preocupación real por los intereses y problemas que aquejaban a Ecuador, se veía más interesado en visitar otros Estados grandes como México, Brasil o Argentina. Esto aunque Ecuador era el único país de Sudamérica con bases militares norteamericanas que buscaba la terminación de su cooperación y que existía la alta probabilidad de que sea autorizada por mandato constitucional. Se corroboraba así que los Estados pequeños de su relación bilateral asimétrica no eran una prioridad para EE. UU.

Este comportamiento de los Estados potencias en sus relaciones bilaterales asimétricas con los Estados pequeños son señales de negligencia. La consecuencia es el escalamiento de las fricciones en la relación bilateral, sobre todo cuando quienes gobiernan los Estados pequeños apoyan su liderazgo en nuevas visiones de política exterior y no temen infringir las normas informales de sumisión y dependencia, asumidas como la normalidad a través de la repetición. El alto nivel de fricción de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. durante los primeros mandatos de Rafael Correa es un ejemplo de este escalamiento.

Por consiguiente, la ruptura de estas normas y costumbres informales son causa directa de fricciones en las relaciones bilaterales e ignorarlas facilita el fin de los vínculos. Los Estados hegemónicos y potencias de la relación bilateral asimétrica asumen como dado que en estas circunstancias los Estados pequeños deben ajustar sus políticas y comportamiento a los intereses de los primeros (Womack 2016). En el gobierno de Correa, el comportamiento de Ecuador en sus políticas no se adaptaba a las expectativas norteamericanas, por tanto, la fricción ascendió paulatinamente.

A su vez, en el primer lustro del siglo XXI, la migración internacional ecuatoriana había alcanzado un récord histórico inimaginable como producto de la crisis económica y social provocada por la congelación de las cuentas bancarias ciudadanas, las reformas cambiarias y la dolarización de la economía. Millones de ecuatorianos y ecuatorianas habían abandonado el país en los 10 años previos con destino a España, Italia y EE. UU. (Ramírez y Ramírez 2005). La propuesta del gobierno de Rafael Correa buscaba integrar la migración internacional como un asunto de política exterior del Estado y desarrollar políticas para dar mayor atención a la población migrante en el extranjero.

No obstante, EE. UU. ya había puesto reparos a las políticas gubernamentales debido a la pobre atención a la migración internacional irregular. La inclusión del numeral 6 del artículo 416 de la Constitución de 2008 expresaba la visión ideológica del gobierno ecuatoriano sobre la migración internacional, que contrastaba con la visión kantiana cosmopolita restrictiva y selectiva de la migración internacional norteamericana.

Este artículo establece que los intereses del pueblo ecuatoriano serán la base fundamental en el contexto de las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, por tanto: "Propugna el principio de ciudadanía universal, libre movilidad de todos los habitantes del planeta, y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur" (Constitución de 2008, art. 416, núm. 6). Este artículo generó cierta vulnerabilidad para la seguridad norteamericana, sobre todo para los integrantes de su cuerpo diplomático y militar, y residentes en Ecuador, debido al riesgo de un fácil ingreso de miembros de grupos terroristas enfrentados con EE. UU. en diferentes partes del planeta.

Estos eventos demuestran la complejidad de la política exterior de un Estado pequeño en su relación bilateral asimétrica con EE. UU., que no había priorizado el fortalecimiento de su relación y solo esperaba que las autoridades ecuatorianas sigan atendiendo sus demandas. Sin embargo, ha sido casi imposible mantener y reforzar los vínculos personales entre autoridades norteamericanas y ecuatorianas por los constantes cambios de gobierno en Ecuador. Esto a pesar de que, a nivel institucional en el

campo de seguridad y defensa, se demuestra una clara y constante interacción durante la primera década del siglo XXI.

Se evidencia así que los diferentes tipos de presiones e influencias confluyen en un individuo o un grupo pequeño de actores de política exterior, cuyas dinámicas se desenvuelven también en relaciones de poder de diferente índole. Constituyen ejemplos de cómo las intersecciones de los subsistemas sociopolíticos, en los niveles ministerial, gubernamental e internacional, esconden relaciones de poder que impactan en el comportamiento de los actores de la política y en la dirección que toma la política exterior. En este contexto, se debe resaltar el rol central de las instituciones militares y policiales en la política exterior de un Estado, pero que desde la academia ecuatoriana no han sido estudiadas.

Con estos antecedentes, se podría señalar que la presión de varias áreas del poder como la del presidente de Ecuador a los funcionarios de su gabinete, la persistente influencia y descuido de EE. UU. a las demandas ecuatorianas, así como la sociedad civil reticente a los TLC probablemente contribuyeron para la renuncia de María Fernanda Espinosa como canciller. Esta circunstancia puede ser igualmente aplicable a su sucesora, María Isabel Salvador, quien fungió como canciller solo un par de semanas.

Cuando dos figuras centrales del Movimiento PAIS/Alianza País se incorporaron a la Cancillería, Fander Falconí y Ricardo Patiño, se encontraron con la otra faceta importante de la gestión pública. El escenario internacional —base importante para ejercer la política exterior— mostraba una clara inestabilidad, sobre todo con la crisis y el declive del sistema financiero norteamericano y sus efectos en el comercio. En respuesta a estos problemas, emergieron nuevos actores internacionales con visibles intenciones de posicionarse globalmente, como China.

La llegada de Barack Obama al gobierno de EE. UU., la asignación de Hillary Clinton como secretaria de Estado y de Arturo Valenzuela como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental parecían acogerse de forma positiva en Ecuador. Las visitas de Valenzuela y de Clinton al país en 2010 pusieron de manifiesto intenciones de mejorar las relaciones bilaterales. El entusiasmo de Ecuador se demostraba en la recepción y diálogos con la misión diplomática estadounidense. En

la rueda de prensa conjunta con Hillary Clinton incluso Rafael Correa expresó que enviaba "el más caluroso saludo al presidente Barack Obama al cual estimamos mucho en la región" (U.S. Department of State 2010).

Sin embargo, estos esfuerzos llegaron a destiempo. Rafael Correa había asumido la presidencia por segunda vez con amplio apoyo popular y con propuestas que ratificaban las decisiones tomadas anteriormente sobre la política exterior de Ecuador hacia EE. UU. Según sugiere Falconí (2010), al llegar a la Cancillería identificó delicadas tareas como la reunión con Hillary Clinton en Washington a pocos meses de haber expulsado a dos servidores del cuerpo diplomático norteamericano en Ecuador y a tres meses de que los ocupantes norteamericanos de uno de los espacios de la base de Manta debieran abandonar el país. Las interacciones de Falconí en esta visita con Dan Restrepo y Christopher Dood, autoridades para los asuntos hemisféricos, demostraron el giro que se quería dar a la relación bilateral con EE. UU. Resultaron en la firma de un acuerdo de cooperación para continuar la lucha contra el narcotráfico y dos memorandos de entendimiento.

A pesar de ello, la fragilidad del rol de canciller durante el periodo del correísmo es evidente y contribuyó a que las fricciones en las relaciones bilaterales con EE. UU. se agudizaran. Se puede decir que, por el carácter dominante del presidente Rafael Correa, un canciller con rol de igualdad no parecía ser adecuado para tomar decisiones de política exterior significativas ni tampoco sus visiones en este sentido. Por otro lado, un canciller asertivo quitaba protagonismo a Correa en su intención de ser un actor internacional reconocido. Así, el rol de ministro subordinado se adecuaba a las pretensiones demostradas por el primer mandatario. No obstante, este rol no correspondió al carácter del canciller Falconí, quien luego de un desacuerdo con Correa sobre el tiempo necesario para alcanzar resultados positivos del emblemático proyecto ecológico de política exterior Ishpingo Tambococha Tiputini (ITT) resignó a su cargo.

El objetivo del IIT era dejar bajo tierra, sin explotar, las reservas de petróleo a cambio de aportes económicos de las potencias que emiten dióxido de carbono (CO_2) y son las mayores responsables de la contaminación del medioambiente. Esta política —promovida desde las Naciones Unidas— intentaba que los Estados contribuyan a mejorar el entorno y

controlar el efecto invernadero. Así, Ecuador comenzaba a ser un *rol player* internacional en la política exterior relacionada al cuidado del ambiente. Pero la renuncia de Falconí a la Cancillería marcó también el abandono de esta política y es un ejemplo de cómo la inestabilidad y fragilidad de esta cartera impacta en la continuidad de los procesos y de la consecución de un objetivo a largo plazo. El encargo de esta cartera de Estado al viceministro embajador Lautaro Pozo por tres semanas lo corroboran.

A continuación, se reemplazó a Pozo por Ricardo Patiño. Este cambio está relacionado a tres factores de inestabilidad y fragilidad de la Cancillería. Primero, esta entidad se encontraba en un proceso de reestructuración para acoplarse a los nuevos factores que regían la política exterior, como la migración internacional ecuatoriana y la separación del área del comercio exterior.

Segundo, la tensión entre el cuerpo diplomático se mantenía, sobre todo en razón de las claras amenazas al cierre de la Academia Diplomática y a la consecuente transformación del proceso para la selección de los terceros secretarios del cuerpo diplomático. Tercero, la necesidad de tener a un canciller cercano al proyecto de integración e ideología en el que se fundamentaba el Plan de Gobierno, denominado socialismo del siglo XXI.

Ricardo Patiño se convirtió en titular de la Cancillería con el reto de consolidar la construcción de la región sudamericana con la ratificación del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Este proyecto, por un lado, desafiaba la legitimidad de la OEA, y por otro, desaprobaba el liderazgo de EE. UU. en estas estructuras que robustecieron su supremacía en el hemisferio y a nivel global.

Fue notorio que la creación y consolidación de la UNASUR confirmaba la búsqueda de una identidad colectiva sudamericana (Salgado Espinoza 2017) y que el sistema internacional liberal creado por EE. UU. ya no le brindaba anclaje. Además, la UNASUR ha sido la única organización regional sudamericana que creaba su política colectiva sin la "guía" de EE. UU., lo cual le facilitaba tener una política multilateral autónoma. Para Ecuador, como Estado pequeño, la UNASUR fue un instrumento de política exterior que le permitía también posicionar sus valores e intereses a nivel internacional regional y global. Así, la UNASUR suplía la indiferencia y descuido de EE. UU. hacia sus socios pequeños.

La narrativa del gobierno de Barack Obama y de sus secretarios designados para el hemisferio occidental impedían entrever el real significado geopolítico para los intereses de EE. UU. de los procesos de integración sudamericana, pero demostraba que el sistema liberal internacional ya había entrado en decadencia y estaba en un momento de transición. A esta transición internacional se debían adaptar los cancilleres y los integrantes del cuerpo diplomático ecuatoriano, quienes al mismo tiempo experimentaban su propio proceso de transición interna.

A pesar de este periodo de transformación y de altas fricciones de la relación bilateral, la importancia de las relaciones bilaterales con EE. UU. no fueron completamente desatendidas por Ecuador, ya que el país del norte continuaba siendo su socio principal en varios ámbitos. Un ejemplo de ello es la permanencia por 13 años en sus cargos de dos representantes diplomáticos del Estado ecuatoriano en EE. UU., Ivonne Baki (1998-2005) y Luis Gallegos (2005-2011). Esta decisión favoreció los procesos y las negociaciones para la extensión del ATPDEA, y los beneficios para la economía ecuatoriana.

La política exterior económica de Ecuador: entre la dependencia y la búsqueda de autonomía

El tercer pilar de toda política exterior de un Estado está conformado por los sectores económico y financiero, y el comercio exterior. A comienzos del siglo XXI, Ecuador era completamente dependiente de EE. UU. en el comercio internacional, la política fiscal, financiera y monetaria. Además, una de las transnacionales norteamericanas que se sumaron al *boom* petrolero de los 70, Chevron Texaco, estaba afrontando varios conflictos legales con un grupo de ciudadanos y ciudadanas de Ecuador por la violación de sus derechos humanos, la contaminación, la destrucción de su hábitat y de comunidades ancestrales de la Amazonía.

La política ecológica, la inversión transnacional y los conflictos medioambientales producidos por las transnacionales habían sido ya analizados por Fander Falconí (Falconí, Hercowitz y Muradian 2004). Además,

Correa era muy crítico al proceso de dolarización de Ecuador, así como de las políticas de ajuste fiscal implementadas por los gobiernos ecuatorianos hasta 2005, que respondían al interés del capital transnacional en lugar de atender las necesidades sociales del país (Correa 2009).

A comienzos del siglo XXI, la fricción entre los gobiernos de Ecuador y de EE. UU. no se identificaba, sino que se manifestaba en las protestas de la sociedad ecuatoriana hacia el gobierno por su dependencia de EE. UU. para la construcción y ejecución de las políticas económicas. Por tanto, la fricción se estaba tornando tripartita entre la sociedad ecuatoriana, su gobierno y el gobierno norteamericano. Esta fricción tenía sus motivaciones en la falta de inversión del Estado ecuatoriano en el sector social, en la pérdida paulatina de identidad ecuatoriana debido a la desaparición del sucre, la desconfianza en su propia economía y la imposición de medidas económicas y ajustes fiscales dirigidos por organismos internacionales que tradicionalmente han fungido como instrumentos de política exterior de EE. UU., el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En 2005, el derrocamiento a Lucio Gutiérrez demostró que los problemas sociales causados por el inadecuado manejo de la economía y la escasa inversión en el sector social impidieron la gobernabilidad. La falta de diversificación de socios comerciales, de fuentes de financiamiento para el desarrollo y la poca flexibilidad de los tenedores de deuda de Estado estaban aniquilando al país y con ello a la sociedad. Por consiguiente, el gobierno de Alfredo Palacio con una delegación de la Cancillería emprendió sus primeros viajes a Malasia, Tailandia, India y China en busca de fuentes alternativas de inversión y comercio internacional, aunque paralelamente continuaban las negociaciones con EE. UU. para el establecimiento del TLC.

Las tensiones más notables en el ámbito político entre los gobiernos y los actores internacionales —que han sido utilizados como instrumentos de política exterior de EE. UU.— se presentaron durante el corto recorrido de Rafael Correa como titular del Ministerio de Economía y Finanzas en 2005. Primero, la negativa del BM a facilitar los fondos para garantizar el presupuesto del Estado, a pesar de estar aprobados, puso en una situación muy incómoda al ministro que por muchos años había sido reacio a

las políticas multilaterales. Este evento y un desacuerdo con el presidente Palacio influyeron para la renuncia a su cargo en agosto de 2005, a solo tres meses de asumir el rol. Este impase constituyó un golpe que Rafael Correa no olvidó cuando llegó a la presidencia.

Segundo, las áreas de economía y finanzas constituían un ministerio separado del campo de la industria y el comercio exterior, y de la Cancillería, manejándose como tres ministerios independientes hasta enero de 2007. Las tres carteras no necesariamente coordinaban acciones para diseñar sus políticas, ejecutarlas y comunicarlas. Por tanto, durante el periodo 2005-2006, en el Ministerio de Industrias y Comercio Exterior las negociaciones sobre el TLC con EE. UU. se seguían desarrollando según la dirección del viceministro Manuel Chiriboga, mientras desde la Cancillería se discutía y construía el PLANEX, que ponía claros reparos a los tratados de libre comercio.

La ambigüedad sobre la formalización del TLC con EE. UU. también era un fenómeno que se observaba en los diálogos del presidente Palacio, quien sabía que los grupos sociales que forzaron la salida de Carondelet a Gutiérrez se oponían a dicho tratado. Mantenerse firme en la materialización del TLC podría haber repercutido en la estabilidad de su gobierno. Para el ministro de Industrias y Comercio Exterior, Jorge Illingworth, esta falta de coordinación y coherencia fueron razones suficientes para poner su renuncia (*ADN Mundo* 2006). Con ello, el proceso de negociación y la oficialización del TLC se ponía en duda. Mientras tanto, EE. UU., una vez que el ALCA fracasó, tomó el camino de la negociación bilateral con la mayoría de Estados latinoamericanos.

En tercer lugar, el Estado ecuatoriano anuló el contrato a la empresa petrolera norteamericana Occidental acusándola de haber transferido el 40 % de sus haberes a la empresa canadiense Encana sin previa autorización y por tanto incumpliendo los acuerdos firmados con el Estado ecuatoriano. Esta acción no fue recibida con entusiasmo por los norteamericanos y constituyó el inicio de un largo proceso legal entre la compañía, el Estado ecuatoriano y la presión del gobierno norteamericano.

Para el Estado ecuatoriano las alternativas parecían agotarse incluso antes de que comenzaran a buscarlas hasta 2005. Era notorio que la asimetría

del poder económico entre EE. UU. y Ecuador era inconmensurable. Una economía pequeña como la ecuatoriana no constituye un rubro significativo para esta potencia. Por tanto, un esfuerzo de EE. UU. para brindar atención a los problemas internos de Ecuador, tanto económicos como sociales, que producen la influencia de las transnacionales norteamericanas y las multilaterales —el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional— es muy significativo (entrevista a excanciller de Ecuador, Quito, 23 de agosto de 2024).

La asimetría en términos de capacidad y recursos humanos tanto para dirigir al país como para liderar la política económica exterior es aún abismal. Además, la complejidad de los actores económicos, que buscan influenciar la política comercial internacional de EE. UU., hace del acercamiento a las autoridades pertinentes del gobierno norteamericano un verdadero reto para una representación diplomática pequeña. Por tanto, la formación permanente y el apoyo en la experiencia del sector diplomático ecuatoriano es fundamental (entrevista a excanciller de Ecuador, Quito, 23 de agosto de 2024).

En el campo de la política económica y social ecuatoriana a comienzos del siglo XXI, la presión y demanda de un cambio surgieron en los movimientos sociales, cuya decisión de tomarse Carondelet por varias ocasiones se reflejó en los incidentes de los 10 años previos. El gobierno de Alfredo Palacio tomó algunas iniciativas que devolvían un poco de confianza a la población y le permitieron seguir en el poder. Algunos de sus proyectos motivaron la esperanza de un cambio en la élite gubernamental, por ejemplo, la creación de una comisión para la auditoría de la deuda externa.

Otra decisión del presidente Palacio y que causó conflictos con las transnacionales norteamericanas, pero que afirmaba el deseo de cambio en el manejo económico, fue la propuesta de revisión de los contratos a las petroleras. El objetivo era analizar los beneficios para el Estado ecuatoriano en comparación con los beneficios que se otorgaba a las compañías, debido a que los contratos se habían firmado muchos años antes y sus condiciones habían cambiado radicalmente sin un estudio oportuno. La revisión de los acuerdos trajo una mayor fricción sobre todo con las compañías con las que Ecuador ya presentaba inconvenientes, entre ellas, la norteamericana Occidental (Rodríguez 2006).

Cuarto, Rafael Correa con el apoyo del Movimiento PAIS ganó las elecciones en noviembre de 2006 y asumió el gobierno en enero de 2007. Muchas de sus experiencias y frustraciones comenzaron a tener efectos pocos meses después de entrar a Carondelet. Su plan de gobierno se enfocaba en transformar la economía, sobre todo lograr la autonomía en la política exterior y reducir la dependencia. La reivindicación de la soberanía política obedecía al propósito de reducir o limitar la influencia de las multilaterales financieras (BM y FMI) en el manejo de la política doméstica.

Por lo tanto, Rafael Correa una vez en el poder declaró persona *non grata* al representante del Banco Mundial en Ecuador, Eduardo Somensatto, en abril de 2007. Además, pocos meses después, Ecuador realizó un pago adelantado de USD 15 100 000 al Fondo Monetario Internacional y le exigió a su representante la devolución de las oficinas cedidas en el Banco Central del Ecuador. Con anterioridad Rafael Correa había anunciado que finiquitarían esa deuda para no tener que escuchar más a "esa burocracia internacional" (Bretton Woods Project 2007).

Paralelo a estos eventos, Correa había anunciado que no renovaría el Tratado Recíproco de Inversiones (TRI), en respuesta a la demanda que Occidental había interpuesto a Ecuador meses antes. Con esta decisión, el gobierno de Rafael Correa buscó limitar la injerencia y abuso de poder de las transnacionales y las multilaterales en el país. En el contexto de la redacción de la nueva Carta Magna de Ecuador, la Asamblea Constituyente incluyó el artículo 422, que impidió la renovación del TRI, firmado por Ecuador a comienzos de los 90. La incorporación de este artículo motivó a que Ecuador denuncie su membresía al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Con ello se trató de restringir la influencia de las transnacionales en las políticas de Ecuador, pero el país se asociaba cada vez más con el discurso antimperialista y antiestadounidense del chavismo.

La visita del subsecretario de Estado John Negroponte a Ecuador para persuadirlo de evitar un mayor acercamiento a Venezuela y de no alejarse de EE. UU. llegó tarde. Varias decisiones ya habían sido tomadas y las políticas para limitar la influencia de estos actores estaban siendo insertadas en las propuestas que se discutirían en la Asamblea Constituyente.

Durante su visita, en mayo de 2007, Negroponte recibió del presidente la confirmación de que Ecuador no firmaría el TLC y con ello se finalizaría el intento de suscribirlo en ese momento. Pese a ello, Negroponte aseguró que Ecuador sería nuevamente beneficiado con la extensión del ATPDEA. Sin embargo, los esfuerzos realizados por EE. UU. fueron mínimos, y se limitaban a condicionar los beneficios ofrecidos, comparados con los varios viajes y esfuerzos de los representantes del gobierno ecuatoriano a Washington para gestionar la extensión del ATPDEA. En conclusión, una vez más, EE. UU. descuidó la relación bilateral con Ecuador y solo puso en el análisis los beneficios que este perdería en caso de no aprobarse la extensión.

El desinterés de EE. UU. en su relación con Ecuador puede tener dos explicaciones. Una se sustentaría en el pobre significado de una relación bilateral con una economía pequeña y, por tanto, poco importante en términos asimétricos para el país del norte. El alcance económico de cuidar esta relación era mínimo comparado con el de centrarse en la negociación de los TLC con economías mucho más grandes como Perú y Colombia. La otra razón para el descuido estadounidense se relacionaría con la crisis económica global entre 2007 y 2008. EE. UU. estaba buscando solucionar sus problemas económicos y sociales internos causados por la crisis inmobiliaria y bancaria internacional, creada hasta cierto punto por su sistema neoliberal.

Esta crisis evidenció el detrimento del liderazgo de EE. UU. y el ascenso de China en la economía global. Además, el salto chino era notorio en la región: no solo influenció la economía en América Latina —donde se había posicionado ya a finales de la primera década del siglo XXI (Ellis 2018)—, sino que también demostró su proyección económica global. La consecuente creación de los BRICS y la nueva infraestructura financiera creada en torno a la Asociación de Naciones del Asia Suroriental (ASEAN) con liderazgo chino posicionó definitivamente al gigante asiático como el otro actor dominante de la geoeconomía mundial.

Esta crisis económica internacional que golpeó al sistema capitalista neoliberal y el ascenso de China permitió también al gobierno de Rafael Correa justificar que su política de diversificación de la economía, de las inversiones y de nuevos socios tenía sentido. La relación con China había ya florecido. Empresas con capital chino como Andes Petroleum ya habían

iniciado sus operaciones en Ecuador en 2006 y, para 2008, sumaban más de 40 compañías chinas en el país (Ellis 2018).

Para complementar este giro, contrario a los intereses estadounidenses de la política exterior ecuatoriana, países considerados un problema para EE. UU. —Irán y Rusia, por ejemplo— establecieron relaciones de cooperación con Ecuador. Esto significó un desafío no solo porque un Estado pequeño arremetía sobre el control de su socio más grande y la dependencia que existía solo cinco años antes, sino también por la vinculación con Irán, uno de los miembros del llamado "eje del mal" por el presidente Bush.

El descuido de EE. UU. de su relación con América del Sur derivó también en la asociación e interacción de los países sudamericanos. Este proceso fue una respuesta a la debilidad norteamericana para solucionar los problemas globales, y puede considerarse una consecuencia del rol que habían tomado los gobiernos de Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva y Cristina Fernández de Kirchner en América del Sur (Long 2017).

Finalmente, la propuesta de la nueva arquitectura financiera con la creación del Banco del Sur y la proposición de implementar el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) para pagos de intercambio comercial y financiero intrarregional amenazaba con desplazar al dólar de este rol y reforzar las creación e implementación de nuevas herramientas de integración regional, que tenía como uno de sus ejes la solución de problemas económicos, sociales y de interés común.

La creación de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), con la colaboración de Hugo Chávez, la fundación de la UNASUR y sus respectivos consejos, dieron forma a un nuevo regionalismo definido como el nuevo regionalismo suramericano (NRS) por Ernesto Vivares (2014). En el contexto de esta nueva dinámica, el gobierno de Correa había ganado prominencia promoviendo la consolidación de la UNASUR (Salgado Espinoza 2017) y, con ello, la propuesta de una nueva arquitectura financiera que se orientaba a constituirse en una alternativa al dólar e independizarse del sistema creado por los norteamericanos justo después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin duda, este objetivo constituyó una bofetada y un desconocimiento al liderazgo norteamericano. Estas nuevas tendencias de integración a nivel

regional y la transformación del sistema internacional exhibían posibilidades para alcanzar los objetivos planteados, pese a la poca estabilidad de los ministros en sus roles (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Skype, 16 de julio de 2020).

Conclusiones

En este capítulo se ha reflexionado sobre los mecanismos causales que ayudan explicar las fricciones en la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. entre 2005 y 2011. El punto de partida fue el análisis del rol de los presidentes en la relación bilateral y la falta de interés de los gobernantes norteamericanos en acercarse a Ecuador, por ejemplo, al no incluirlo en sus agendas de visitas oficiales. Se evidenciaron las diferentes visiones e interacciones entre los mandatarios ecuatorianos y norteamericanos al final de la primera década del siglo XXI.

Se inició explicando la interacción entre los presidentes Lucio Gutiérrez y George W. Bush. En ese contexto, se demuestra la continuidad de la típica dependencia de los gobiernos neoliberales ecuatorianos de un refuerzo norteamericano, a pesar de la cual Bush emprendió una política exterior del excepcionalismo aplicando una estrategia unilateral hacia actores que geopolíticamente eran considerados como amenazas para la seguridad de EE. UU. Latinoamérica no aparece en su radar de política exterior como al comienzo del siglo, sino más bien como su espacio de dominación y despreocupación.

En contraste con la preocupación de Gutiérrez por establecer una buena relación con Bush, se concluye que el mandatario estadounidense no consideró la importancia de cuidar la relación con Ecuador a pesar de tener una misión militar en la base de Manta. De hecho, George Bush viajó a América Latina, llegó hasta Colombia y obvió visitar Ecuador, cuya presencia habría apoyado el pobre liderazgo de Gutiérrez en sus últimos días en el gobierno. Se podría afirmar que la sumisión de los gobiernos ecuatorianos a los intereses norteamericanos era interpretada como una característica que se mantendría en los gobiernos ecuatorianos subsecuentes.

Por otro lado, al final de la década, el carácter crítico y el discurso desafiante de un actor político internacional como es un primer mandatario, en este caso Rafael Correa, motivó un rechazo casi total al presidente Bush, sobre todo por su estrategia para conducir la política exterior de su país. Esto influyó en el surgimiento de fricciones a lo largo de este periodo. A partir de este comportamiento, se puede concluir que de las fricciones se deriva un tipo de gobierno rebelde de Estado pequeño que claramente comenzó a retar al poder asimétrico de EE. UU. en la relación bilateral.

Además, el capítulo se centró en dilucidar y evidenciar los factores que generaron las fricciones entre Ecuador y EE. UU. El análisis de los tres tipos de instrumentos de política exterior tradicionales —poder militar, poder económico y recursos humanos— y la diplomacia demostró que los problemas a nivel institucional en Ecuador y la inestabilidad de sus instituciones, y por ende de sus autoridades, pueden producir fricciones entre actores de política exterior.

A su vez, el estudio de los campos de política exterior de defensa y seguridad permitió establecer que los cambios propuestos por el gobierno de Rafael Correa para las instituciones del Ejército y la Policía Nacional colisionaron con las costumbres, tradiciones y principios del cuerpo de defensa y seguridad nacional, incomodando a sus altos mandos burocráticos. Esta tensión en el interior trascendió a sus socios o cooperantes externos, los miembros del cuerpo diplomático de seguridad y defensa estadounidenses, quienes gozaban de ciertos privilegios y acceso a información de inteligencia de Ecuador. Líderes/lideresas políticos/as ecuatoriano/as consideraron que esto era una clara injerencia en los asuntos internos del Estado, lo cual creó una alta fricción entre los dos socios.

La fricción creció hasta llegar a la expulsión de dos miembros del servicio exterior norteamericano con varios roces, poca comunicación y discursos ofensivos entre autoridades ecuatorianas y estadounidenses. Aquí la asimetría jugó un rol importante pero no determinante en los resultados de los desacuerdos y las fricciones entre representantes de los dos Estados. En este caso, Ecuador creó instrumentos legales —entre ellos, la Constitución de 2008— para limitar la influencia norteamericana.

Otro aspecto que explica las fricciones entre los dos Estados es el cambio de ideología del gobierno ecuatoriano bajo el liderazgo de Rafael Correa y su redireccionamiento de la política exterior desde la práctica, pero también anclado en sus propuestas ideológicas a la nueva normativa constitucional, cuyos principios incluyen un pensamiento centrado mucho más en la colectividad y en la consideración de la realidad nacional que en asuntos de política internacional. Por ejemplo, la decisión de no renovar el contrato con EE. UU. para la permanencia de la FOL en la base aérea de Manta, la inclusión del artículo 5 y la consecuente prohibición de mantener grupos militares extranjeros en el país respondían a las propuestas sociales, pero también permitían la estabilidad política del gobierno.

Además, la constante búsqueda del gobierno de Rafael Correa de autonomía y de reducción de la dependencia de EE. UU. no fue asimilada con benevolencia durante el gobierno de George W. Bush, sino más bien ignorada. Este desinterés se puede explicar desde la propuesta teórica de una relación asimétrica que sugiere que los Estados grandes o potencias dirigen su política a Estados similares que pueden convertirse en una amenaza real para sus intereses. El ascenso de China a nivel global, y de Venezuela y Brasil como líderes a nivel regional preocupó al gobierno de Bush ya al final de su mandato. En este contexto, la búsqueda de diversificación de socios en la economía y en el comercio internacional motivó a Ecuador de forma autónoma a interactuar y negociar con China, en quien encontró una alternativa para intentar salir de la dependencia.

Al cierre del capítulo se propone que los problemas domésticos de EE. UU. y las crisis económicas globales desempeñaron un papel importante en varios momentos de fricción debido a que EE. UU. no consideró los problemas internos de Ecuador y su objetivo de salir de la dependencia. En consecuencia, Ecuador encontró anclaje en las nuevas tendencias progresistas y de izquierda de América del Sur y participó en la creación de la UNASUR, sus recomendaciones e ideas para construir una nueva arquitectura financiera que permitiera un desarrollo acorde con la ideología de la nueva Constitución ecuatoriana. En este contexto, las iniciativas del gobierno de Barack Obama para reivindicar el rol de EE. UU. en la región —especialmente en Ecuador— llegaron un poco tarde dado que ya la relación estaba casi fracturada.

Capítulo 5
La ruptura y los consecuentes tropiezos de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU.

Este capítulo recoge algunos eventos que muestran el alcance de la ruptura en la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. Esta se capitaliza con la expulsión de la embajadora estadounidense Heather Hodges y la subsecuente expulsión del embajador ecuatoriano en Washington, Luis Gallegos. A continuación, se presentan varios sucesos que demuestran el distanciamiento entre los dos Estados. Se evidencia una contradicción entre la percepción inicial positiva del gobierno de Rafael Correa sobre el nuevo gobierno del demócrata estadounidense Barack Obama y la relación bilateral tensa que se mantuvo entre los dos países.

Más allá del campo de la economía y la política de comercio internacional, aunque se relatan asuntos relativos a la política exterior económica de Ecuador, en este capítulo se presentan análisis sobre diferentes actores, interpretaciones sobre los contextos y subestructuras en los que se desenvuelven quienes toman las decisiones y ejecutan la política exterior. Además, se plantean hipótesis basadas en las fuentes que permiten refrescar los hechos más sobresalientes de la relación bilateral asimétrica y antagónica Ecuador-EE. UU. entre 2011 y 2016.

Se sugiere que el contenido central y los objetivos primordiales de la política exterior de EE. UU. hacia Ecuador no cambiaron con la llegada de Barack Obama al poder, pero sí se modificó la estrategia de política exterior, el discurso y la actitud hacia América Latina, y consecuentemente hacia Ecuador. Tampoco se transformaron la forma ni los objetivos de política

exterior del gobierno de Rafael Correa, pero su discurso antiimperialista y antihegemónico fue decreciendo mientras se acercaba al final de su mandato.

Ni el carisma de Barack Obama ni el de su secretaria de Estado Hillary Clinton cambiaron el firme objetivo de Ecuador de diversificar su política exterior en busca de cierta autonomía. Además, el descuido de la relación y el pobre entendimiento de EE. UU. sobre las transformaciones sociales, políticas y económicas que se experimentaban en Ecuador contribuyeron para que el Estado más pequeño ejecute políticas exteriores sin sopesar suficientemente las consecuencias de sus acciones en la relación bilateral asimétrica. El efecto del conflicto político en la relación económica fue indirecto y no inmediato, lo cual permitió que la relación subsista.

Para desarrollar este argumento, el capítulo ha sido estructurado en cuatro secciones. La primera se centra en describir y dilucidar el *tit-for tat* en la ruptura de la relación política bilateral de Ecuador con EE. UU. La segunda sección se enfoca en el análisis de eventos y contratiempos surgidos como resultado de la ruptura de la relación bilateral que limitaron la cooperación internacional. La tercera sección explica las disyuntivas y consecuencias de la ruptura de la relación bilateral en el contexto de la cooperación en seguridad internacional.

En la cuarta parte, se estudian algunos eventos internacionales de carácter global vinculados a la aspiración ecuatoriana de implementar una política exterior autónoma, pero que afectaron el vínculo con EE. UU. Se cierra con una reflexión sobre cómo los sistemas y subsistemas en los que se desenvuelven los actores de política internacional impactan a los Estados pequeños en las relaciones bilaterales asimétricas.

De la admiración a la continuidad de la disociación: presidentes y sus emisarios en acción

Barack Obama no cambió los objetivos de la política exterior norteamericana, pero sí el estilo y su discurso. George W. Bush prefirió la política exterior del garrote (*sticks*) y su implementación era generalmente unilateral, mientras que Obama trató de aplicar una política exterior desde la perspectiva ideológica del

internacionalismo liberal, pero combinando la inclusión del receptor en las discusiones de política exterior. Con ello se intentaba reconstruir la confianza que EE. UU. había perdido durante el mandato de Bush a nivel global.

Por otro lado, el gobierno de Correa, además de sus objetivos explícitos plasmados en el Plan Nacional del Buen Vivir, insistía en construir una política exterior de autonomía, soberanía y no injerencia externa en los asuntos internos del Estado. Entre sus objetivos implícitos estaba lograr que Estados potencias como EE. UU. reconocieran a Ecuador como un socio con iguales condiciones en sus relaciones bilaterales. No obstante, en las relaciones asimétricas entre una Estado pequeño y un Estado potencia no es muy común que se dé esta situación. Por el contrario, la asimetría favorece a que el segundo descuide la relación con su socio (Womack 2016).

Correa y Obama habían tenido un corto encuentro en abril de 2009, en Trinidad y Tobago, a propósito de una reunión con los presidentes de la UNASUR durante la V Cumbre de las Américas. La impresión que dejó Obama fue positiva y esperanzadora para los intereses de una buena relación con Ecuador. El discurso de Rafael Correa sobre él demostraba una admiración y respeto que contrastaba mucho con la percepción que tenía de Bush. El carácter y carisma de Obama creó gran expectativa y simpatía por el país norteamericano no solo en los actores políticos de la región, sino también en la sociedad. Incluso Correa afirmó en 2012 que tenía "aprecio personal por el presidente Obama" y que pensaba que era "una gran persona" (*El Diario* 2012).

Durante este mismo evento en Trinidad y Tobago, Rafael Correa se reunió con la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton para coordinar asuntos de interés común, como la continuidad de la cooperación para la lucha contra el narcotráfico internacional. Una vez que se oficializara la salida del personal militar de la base de Manta, tanto Ecuador como EE. UU. deseaban continuar con una política de control y reducción del tráfico ilícito de drogas para disminuir los impactos en ambos países.

Para Ecuador controlar el narcotráfico siempre ha sido un problema por varias razones: la porosidad de sus fronteras terrestres; sus amplias costas que facilitan la salida al océano Pacífico; la insuficiente capacidad de la Armada ecuatoriana para vigilar la costa y el mar territorial;

encontrarse geográficamente en medio de dos países relativamente más grandes y que han sido los mayores productores de droga a nivel continental. Para EE. UU. el control del narcotráfico se ha convertido en su política nacional e internacional desde hace más de tres décadas, por lo tanto, hacerlo desde el lugar mismo de producción y de embarque constituía una posibilidad atractiva. En definitiva, la cooperación en este campo entre los dos Estados ha sido y continúa siendo de interés.

Según Tom Long (2022), los Estados pequeños en un tipo de relación asimétrica, como la de Ecuador con EE. UU., pueden alcanzar sus objetivos, pero deben desarrollar estrategias con base en el conocimiento, la reflexión y el factor contextual. De hecho, Ecuador y EE. UU. firmaron un nuevo acuerdo para continuar la cooperación una vez que se retiró la FOL de la base de Manta. Consecuentemente, la tendencia de la relación bilateral en seguridad parecía mejorar.

No obstante, pocos meses después de que Barack Obama asumiera la presidencia de EE. UU., el gobierno de Correa fue crítico con su política por el escaso apoyo que brindó al entonces presidente hondureño Manuel Zelaya, depuesto en un golpe de Estado el 28 de junio de 2009. En esta situación, no se defendió ni la institucionalidad ni la democracia a pesar de que la expansión y refuerzo de la democracia ha sido un pilar fundamental de la política exterior de EE. UU. hacia América Latina en las últimas cuatro décadas.

En realidad, pocos fueron los esfuerzos del gobierno de Obama para recuperar la influencia en favor de una democracia fuerte en la región. Al inicio de su primer mandato, Barack Obama con su secretaria de Estado Hillary Clinton, el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental Arturo Valenzuela y representantes del Congreso realizaron varios viajes a América Latina. En junio de 2010, una comitiva acompañando a Clinton y a Valenzuela llegó a Quito y se reunió con autoridades del gobierno de Rafael Correa en un claro gesto de amistad para reconstruir la confianza que Ecuador había perdido durante el mandato de George W. Bush.

Fueron varias las consecuencias negativas de la política exterior de Bush como para que EE. UU. pretendiera mantenerse como modelo a seguir por otros Estados a nivel global. Además, la reputación y confianza en el gobierno norteamericano decreció de forma generalizada porque se

evidenció que Irak no tuvo las armas de destrucción masiva que justificó la invasión a dicho país y el cambio del régimen de Sadam Huseín. Tampoco se ha evidenciado el progreso en los valores democráticos y liberales que se buscaban imponer con el derrocamiento del dictador.

Al contrario, a comienzos de 2010 comenzó una etapa de develación de la turbia política de seguridad y exterior de EE. UU. durante la campaña de guerra contra el terrorismo. El australiano Julian Assange comenzó a filtrar en su web WikiLeaks cientos de miles de informes y documentos reservados sobre la guerra en Irak y Afganistán, que desnudaban el abuso de poder, la violación al derecho internacional humanitario y a la dignidad humana por parte del Ejército norteamericano.

Más tarde, Edward Snowden, un consultor y empleado del National Security Agency (NSA) de EE. UU. complicó mucho más la imagen internacional de este país con la publicación de información en WikiLeaks y otros medios de comunicación sobre los programas de espionaje de EE. UU. tanto a personas civiles del mismo país como a autoridades de alto rango de naciones amigas y enemigas en todo el planeta.

Esta filtración no solo reveló el uso desmedido del espionaje y del poder militar por parte de EE. UU., sino que amplificó la desconfianza sobre el país más influyente del planeta y lo expuso ante la sociedad internacional. Los documentos obtenidos por Assange y filtrados en WikiLeaks con la ayuda de Bradley Manning, soldado y agente del servicio de inteligencia norteamericano, incluyeron cientos de miles de cables diplomáticos de todo el planeta, contribuyendo a que Estados enemigos y amigos de EE. UU. llamaran la atención y reclamaran al país. Otros conocidos, como el Cablegate, fueron filtrados en noviembre de 2010 y puestos a disposición de varios medios de comunicación globales.

El escándalo de WikiLeaks tuvo repercusiones en la política doméstica de EE. UU. y por supuesto a nivel internacional. Más allá de si estos cables fueron obtenidos de manera ilegal o legal, probaban las constantes violaciones a los derechos humanos por las fuerzas militares de EE. UU., sobre todo en Irak, Afganistán y en la cárcel de Guantánamo. La vigilancia y obtención ilegal de información en muchísimos lugares del planeta por sus sistemas de inteligencia preocupó también a países aliados de EE. UU.,

como Alemania. Así se debilitaba el liderazgo estadounidense y se demostraba que el discurso de querer ayudar a las personas oprimidas por gobiernos dictatoriales no coincidía con las acciones de su política exterior.

En este contexto, los Estados pequeños en una relación asimétrica deben ser conscientes de que, en la aplicación de una política exterior realista, sus actores/as y ejecutores/as practican una ética de responsabilidad moral solo con su colectividad nacional (Donnelly 2010). Además, están obligados a responder legalmente por acciones y efectos concebidos como de interés nacional. Por eso, las alianzas con Estados más grandes pueden garantizar su estabilidad y seguridad, pero también los exponen a la vigilancia e intervención en los ámbitos de interés del Estado potencia. Naturalmente, los Estados pequeños podrían hacer lo mismo en correspondencia, pero con mucha mayor dificultad.

El 4 de abril de 2011, el periódico *El País* de España publicó un artículo en el que se afirmaba que la corrupción en Ecuador, de forma especial en instituciones como la Policía Nacional, era tan alta que incluso su comandante utilizaba su posición para extorsionar. Estas afirmaciones se apoyaban en fuentes que aludían a mensajes diplomáticos filtrados por WikiLeaks y que correspondían a las expresiones de la embajadora norteamericana Hodges (*El País* 2011).

Para el gobierno ecuatoriano, este evento se trató de una intromisión más de EE. UU. en los asuntos internos del Estado ecuatoriano y fue suficiente para declarar persona no grata a la embajadora Heather Hodges, el 5 de abril de 2011. Dos días más tarde, el 7 de abril, el embajador Luis Gallegos fue convocado por el Departamento de Estado de EE. UU., en un acto de *tit-for tat*, declarándolo persona no grata y solicitándole que abandone el país. Así se llegó a la cúspide del conflicto y a la ruptura de la relación bilateral en un contexto en el que tanto a nivel nacional como internacional las instituciones se encontraban en un proceso de transición. Consecuentemente, ambos países permanecieron sin jefes/as de misión ni embajadores/as, por varios meses.

Otro aspecto central objeto de crítica constante por el presidente Rafael Correa y su gobierno fueron los sistemas políticos creados en el continente americano bajo los intereses y dominio de EE. UU. Por ejemplo, el cuestionamiento al sistema interamericano creado en torno a la OEA no solo surgía de los sectores cercanos al gobierno de Rafael Correa, sino también

en los círculos políticos de más alto nivel de América Latina. Al contrario, el contexto regional sudamericano, por medio de la UNASUR, iba tomando relevancia y se convirtió no solo en el foro para diseñar y tratar de ejecutar políticas regionales multilaterales, sino también desde donde se extendían las críticas al liderazgo norteamericano, a su orden internacional neoliberal y al sistema internacional interamericano.

Las representaciones diplomáticas de alto nivel de Ecuador y EE. UU. estuvieron vacantes por varios meses hasta que, entre septiembre y octubre de 2011, tanto Ecuador como EE. UU. designaron nuevas autoridades diplomáticas. No obstante, Nathalie Cely empezó su rol como embajadora de Ecuador en Washington en enero de 2012, mientras que el embajador norteamericano Adam Namm llegó a Quito el 22 de julio del mismo año y se mantuvo en el cargo hasta el 30 de septiembre de 2015.

Como se puede ver en las tablas 4.1 y 5.1, transcurrieron casi 15 meses hasta que la Embajada norteamericana en Quito cuente con un representante de su gobierno debido a que dos miembros del Senado norteamericano no aprobaron en primera instancia la nominación del presidente. A diferencia de la Asamblea Nacional de Ecuador, el Senado norteamericano tiene gran capacidad para bloquear ciertas políticas exteriores, como la aprobación de los/las jefes de misión en el exterior y hasta influenciar así la designación de los/las jefes de una misión diplomática en el exterior.

A pesar de este considerable periodo sin embajadores/as, la discordia entre la Embajada norteamericana en Quito y el gobierno de Rafael Correa permaneció sin alteración. Los principales objetivos de la política norteamericana se mantuvieron bajo la dirección de Namm en Ecuador. Uno de los meollos más sobresalientes fueron los asuntos acusatorios al gobierno ecuatoriano de restringir la libertad de expresión, cuyas opiniones crearon varias fricciones con el gobierno de Alianza PAIS.

Otro asunto que demostró ese distanciamiento y poca confianza entre ambos gobiernos fueron los constantes cambios de fechas por parte de EE. UU. para posibles reuniones entre autoridades de alto nivel, cuyo objetivo era restablecer las relaciones bilaterales. Por ejemplo, la visita a Ecuador de la secretaria de Estado adjunta para el Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, se pospuso varias veces, lo cual mostraba poca seriedad.

Tabla 5.1. Autoridades, embajadores/as y otros actores/as de EE. UU. en Ecuador en el periodo 2009-2019

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
20-ene-2009	20-ene-2017	Presidente	Barack Obama
20-ene-2009	20-ene-2017	Vicepresidente	Joe Biden
21-ene-2009	1-feb-2013	Secretaria de Estado	Hillary Clinton
1-feb-2013	20-ene-2017	Secretario de Estado	John Kerry
30-mar-2012	5-may-2016	Subsecretaria de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental	Roberta S. Jacobson
1-jul-2011	27-feb-2013	Secretarios de Defensa	Leon Panetta
27-feb-2013	17-feb-2015		Chuck Hagel
17-feb-2015	20-ene-2017		Ashton Carter
21-ene-2009	6-sept-2013	Secretaria de Seguridad Nacional	Janet Napolitano
6-sept-2013	23-dic-2013	Secretarios de Seguridad Nacional	Rand Beers
23-dic-2013	20-ene-2017		Jeh Johnson
21-oct-2011	21-jun-2012	Secretario de Comercio	John Bryson
26-jun-2013	20-ene-2017	Secretaria de Comercio	Penny Pritzker
6-ene-2009	2-ene-2013	Presidentes del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	John Forbes Kerry
1-feb-2013	3-ene-2015		Bob Menendez
3-ene-2015	3-ene-2017		Bob Corker
6-ene-2009	3-ene-2013	Miembros de alto rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Richard Lugar
3-ene-2013	3-ene-2015		Bob Corker
3-ene-2015	3-ene-2017		Ben Cardin
22-jul-2012	30-sept-2015	Embajadores de EE. UU. en Ecuador	Adam Namm
14-abr-2016	8-jun-2019		Todd Chapman

La relación bilateral estaba marcada por una variedad de conflictos y presiones de diferentes actores y en varias direcciones, como se demostrará en la siguiente sección. Tanto para la embajadora ecuatoriana Nathalie Cely, en Washington, como para su homólogo norteamericano en Quito, Adam Namm, este periodo exhibió un reto ante el restablecimiento de las relaciones bilaterales. Al menos en una ocasión el ministro ecuatoriano Ricardo Patiño llamó a consulta a Namm debido a su participación en eventos que para el gobierno ecuatoriano no correspondían a las actividades de un representante diplomático en el país. Para el gobierno

de Correa, sobre todo los pronunciamientos de Namm continuaban demostrando una intromisión en los asuntos internos.

Por otro lado, la representación ecuatoriana en Washington concentró sus esfuerzos en tres asuntos centrales para Ecuador. Primero, Cely buscó la extensión del sistema preferencial arancelario atado a la ATPDEA, cuya vigencia culminaba en julio de 2013.

Segundo, intentó posicionar a Ecuador en el exterior como un país donde se respetan la democracia, las libertades individuales y de expresión, en el contexto de los conflictos entre el Estado ecuatoriano y ciertos grupos de los medios de comunicación y transnacionales como la norteamericana Chevron, Ecuador había tenido varios retos debido a *lobbies* internacionales auspiciados por estas transnacionales que pretendían mostrarlo como un Estado antidemocrático.

Tercero, el apoyo a migrantes ecuatorianos en EE. UU. se convirtió en otro objetivo importante de política exterior de Ecuador, considerando la responsabilidad constitucional de velar por los migrantes en el exterior y debido a la vulnerabilidad de los migrantes irregulares en el país del norte. Durante estos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana atravesaba un proceso de transformación para integrar a la migración internacional como una prioridad de su política exterior.

Estos y demás asuntos como la cooperación en seguridad y control del narcotráfico demuestran, entre otros, los subsistemas de poder en los que los Estados pequeños presentan vulnerabilidades ante actores con poder internacional. Por tanto, requirieron una atención prioritaria por parte de las autoridades de alto nivel. Los esfuerzos realizados por el norteamericano Alex Lee, subsecretario de Estado para América del Sur, y Alex Yépez, subsecretario del Estado ecuatoriano para América del Norte y Europa, en su reunión en Quito en marzo de 2014, parecían revivir la relación bilateral. Pero la visita de Roberta Jacobson, la sucesora de Arturo Valenzuela en la Secretaría Adjunta de Estado para el Hemisferio Occidental, no se realizó hasta noviembre de 2014, cuando varios eventos corroboraron la disociación política y la disrupción en la cooperación entre Ecuador y EE. UU. Esta incertidumbre de la temporalidad permite entender que Ecuador no fue una prioridad para

EE. UU. a pesar de los constantes conflictos que surgieron durante los cinco años previos.

El cambio tanto de representantes diplomáticos por Ecuador, Francisco Borja Cevallos, y por EE. UU., Todd Chapman, en 2015, dejó entrever cierta intención de mejorar la relación bilateral, que más bien pareció impulsarse por la renovada energía de los nuevos servidores de la diplomacia. Sin embargo, para que las propuestas de los Estados pequeños sean acogidas por los Estados grandes, se requiere una sofisticada articulación política, diplomacia estratégica y una intensa labor de *lobby*, como la estrategia de Israel con EE. UU. Por el contrario, los Estados grandes centran su atención en la relación y políticas exteriores hacia Estados similares que pueden afectar mucho más sus intereses o impactar en sus políticas.

La respuesta de EE. UU. a la solicitud de Ecuador de un reconocimiento legal de los derechos al trabajo de los/las ecuatorianos/as migrantes indocumentados/as en el contexto de la crisis causada por el terremoto de 2016 es un ejemplo del comportamiento de Estados grandes frente a expectativas de Estados pequeños. Si bien hubo un discurso amigable de las autoridades del Ejecutivo y representantes diplomáticos en pro de esta solicitud, la política no fue acogida por el Congreso norteamericano, lo cual evidenció una vez más que la relación bilateral aún no había sido completamente saneada, pero sobre todo que la capacidad de Ecuador para influenciar la toma de decisiones del Congreso norteamericano no era suficiente.

En este caso se demuestra nuevamente como los diferentes subsistemas de poder y de toma de decisiones de los Estados grandes representan desafíos para los Estados pequeños, cuyas intersecciones no son solo obstáculos para el entendimiento de los receptores de la política, sino que se constituyen en poderes, donde los Estados pequeños muy difícilmente pueden influir. Esta situación ha sido uno de los retos para la diplomacia ecuatoriana en su relación con EE. UU. a lo largo de las últimas décadas en las que se han dinamizado más las relaciones bilaterales (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Zoom, 16 de octubre de 2024).

Tabla 5.2. Autoridades, embajadores/as y otros/as actores/as de Ecuador en EE. UU. en el periodo 2009-2017

Fecha de inicio	Fecha de fin	Autoridad	Nombre
10-ago-2009	24-may-2013	Presidente	Rafael Correa
10-ago-2009	24-may-2013	Vicepresidente	Lenín Moreno
10-ago-2009	23-abr-2012	Ministros de Defensa	Javier Ponce Cevallos
23-abr-2012	9-nov-2012		Miguel Carvajal Aguirre
9-nov-2012	28-nov-2012		Carlos Larrea Dávila
28-nov-2012	24-may-2013	Ministra de Defensa	María Fernanda Espinosa Garcés
28-ene-2010	24-may-2013	Ministro Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Ricardo Patiño Aroca
2012	2013	Subsecretario para América del Norte y Europa	Pablo Renato Villagómez Reinel
18-ene-2012	18-feb-2015	Embajadora Ecuador en EE. UU.	Nathalie Cely Suárez
24-may-2013	24-may-2017	Presidente	Rafael Correa
24-may-2013	24-may-2017	Vicepresidente	Jorge Glas Espinel
24-may-2013	26-sept-2014	Ministra de Defensa	María Fernanda Espinosa Garcés
26-sept-2013	3-mar-2016	Ministros de Defensa	Fernando Cordero Cueva
3-mar-2016	24-may-2017		Ricardo Patiño Aroca
24-may-2013	3-mar-2016	Ministros de Relaciones Exteriores	Ricardo Patiño Aroca
3-mar-2016	24-may-2017		Guillaume Long
13-ene-2014	3-feb-2016	Subsecretario para América del Norte y Europa	Fernando Yépez
14-jun-2013	18-feb-2015	Ministros de Comercio Exterior	Francisco Rivadeneira Sarzosa
18-feb-2015	4-may-2016		Diego Aulestia Valencia
4-may-2016	24-may-2017		Juan Carlos Cassinelli Cali
18-ene-2012	18-feb-2015	Embajadora de Ecuador en EE. UU.	Nathalie Cely Suárez
mar-2015	24-jul-2017	Embajador de Ecuador en EE. UU.	Francisco Borja Cevallos

En el ámbito ministerial, Ricardo Patiño, al frente de la Cancillería ecuatoriana, constituía una de las figuras clave de Alianza País y como tal fue uno de los más críticos al gobierno de EE. UU. y a su política exterior, dificultando el restablecimiento de la relación bilateral. A su vez, la frontalidad del embajador Namm para manifestar la posición de su país y emitir ciertas críticas al gobierno ecuatoriano tampoco favorecieron los intentos de restablecimiento de la relación bilateral. Así las probabilidades de que Ricardo Patiño se reuniera con John Kerry, el secretario de Estado de EE. UU., se percibían cada vez más remotas.

Estas situaciones son atribuibles no solo a la marcada divergencia ideológica entre el gobierno de Correa y los intereses de los gobiernos norteamericanos, sino también a una estrategia ecuatoriana ineficiente para influir en los/las tomadores/as de decisiones estadounidenses. Por un lado, estas acciones demostraron el factor de supremacía de EE. UU. frente a Estados pequeños en su relación bilateral. Por otro, Ecuador, como Estado pequeño de la relación asimétrica, no desarrolló las maniobras apropiadas para cumplir el objetivo de construir una relación horizontal.

Secuelas de la ruptura y contratiempos que dificultaron la cooperación bilateral

En una relación bilateral asimétrica, los Estados grandes disponen de mayores capacidades materiales, militares, tecnológicas y de recursos humanos que pueden emplear como instrumentos de política exterior cuando lo vean necesario. El uso que den de estos recursos depende de la definición de sus objetivos de política exterior, de los actores de la política en el poder, de los/as receptores/as y del contexto en el que se desarrollen los eventos.

El escenario en el que se experimentó la ruptura de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. no era favorable para el gobierno de Obama por la contradicción entre los valores pregonados y los actos desplegados, que demostraban la filtración de los cables diplomáticos en WikiLeaks y otros portales.

A ello se sumaba la preocupación por que se recuperara la economía global y la incertidumbre de la política internacional en Oriente Medio, que se encontraba en la turbulencia social provocada por la Primavera Árabe —una movilización de cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas en varios países árabes que buscaban acabar con los gobiernos dictatoriales—; el posicionamiento de China y los BRICS como actores internacionales y su tendencia a mostrarse como la alternativa en el direccionamiento de la política global. En este contexto, dos factores fundamentales de la política norteamericana sentaron la prioridad para el gobierno de Obama. Uno de ellos fue atender a los eventos de Oriente Medio con la extensión de la permanencia de tropas norteamericanas en la región.

Estas decisiones giraron en torno a la promoción de la democracia como principio de su política exterior en la región y en los Estados del oriente europeo, Ucrania y Bielorrusia. A pesar de que este objetivo ha creado el mayor número de conflictos internacionales en las últimas décadas, la política exterior de expansión de la democracia e internacionalismo liberal del gobierno de Obama en el Medio Oriente prevaleció sobre la atención a los emergentes conflictos con sus pares latinoamericanos.

El otro factor ha sido el enfoque en contrarrestar el embate global de la economía china y mantenerse en el liderazgo del desarrollo tecnológico en la dura competencia por la expansión del internet y los demás sistemas digitales no solo como nuevas fuentes de dominio internacional en la geoeconomía, sino también en la instrumentalización de esta tecnología para crear armas de combate, de inteligencia y seguridad internacional. Sobre todo, el avance tecnológico y el reposicionamiento geoestratégico y geoeconómico de China ha sido una de las preocupaciones más grandes de la política internacional norteamericana.

En este escenario, la inquietud de EE. UU. hacia América Latina se ha centrado por un lado en la contención de la influencia de China por medio de un discurso amenazante y con la aplicación de los mismos instrumentos creados para el periodo de la Guerra Fría. Claramente, la propuesta norteamericana hacia Ecuador y América Latina requiere una nueva estrategia que responda a las necesidades y realidades de los Estados latinoamericanos en el siglo XXI.

Por otro lado, la política exterior estadounidense hacia Sudamérica —especialmente dirigida a Ecuador— se ha centrado en minimizar la influencia de Venezuela con Hugo Chávez como referente, del progresismo y del pensamiento antiimperialista. La reactivación de la IV Flota del Comando Sur en 2008 y la instalación de diferentes fuerzas militares en las bases colombianas a partir de 2009 fueron percibidas como una amenaza para los Estados latinoamericanos, sobre todo para aquellos de tendencia progresista que formaban la emergente UNASUR. En consecuencia, buscar estrategias para evitar la consolidación y la expansión de su influencia a nivel regional fue fundamental para el reposicionamiento de EE. UU. como el líder en la región. En tal contexto, el accionar de un Estado pequeño como Ecuador no parece haber tenido mayor importancia en contraste con la contención del efecto del progresismo desde Venezuela, Brasil y Argentina.

Sin embargo, el gobierno de Rafael Correa aprovechó el descuido norteamericano hacia América Latina durante la primera década del siglo XXI para fortalecerse en Ecuador y en la región. En primera instancia, salió airoso del intento de golpe de Estado perpetrado por miembros de la Policía Nacional de Ecuador el 30 de septiembre de 2010. El apoyo que recibió del Ejército nacional y de los países miembros de la UNASUR controló el conflicto institucional interno y robusteció su imagen a nivel nacional, regional e internacional.

Además, como se explicó en el capítulo anterior, varias de sus propuestas de política exterior se materializaron ya en sus anteriores periodos de gobierno. Consecuentemente, el gobierno ecuatoriano estaba experimentando un proceso de empoderamiento interno con reducida influencia de su par norteamericano y con gran apoyo electoral. Por tanto, se puede decir que desde la lógica de los contextos y de las intersecciones de los subsistemas, la pertenencia de Ecuador a un nuevo bloque regional robustecía al gobierno ecuatoriano a nivel regional e internacional. Asimismo, la creciente relación de Ecuador con China facilitó el acceso a nuevos recursos financieros para suplantar las limitadas inversiones de las multilaterales occidentales. Este escenario permitió al gobierno ecuatoriano ejecutar políticas exteriores desafiantes al poder dominante en la relación asimétrica, como fue la expulsión de la embajadora estadounidense.

No obstante, las consecuencias de esta ruptura solamente confirmaron la disociación entre Ecuador y EE. UU. Por ejemplo, el diálogo político bilateral que se tenía planificado para el 7 y el 8 de abril de 2011 con la presencia del subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, y que se orientaba a mejorar la relación bilateral, fue pospuesto para junio de 2011 y luego suspendido indefinidamente.

La visita de Roberta Jacobson, la nueva subsecretaria de Estado para el Hemisferio Occidental, a Quito tres años más tarde sembró una semilla de esperanza para la cooperación con la idea conjunta de un diálogo bilateral positivo. Sin embargo, el canciller Ricardo Patiño demostraba su clara desconfianza en las buenas intenciones del país del norte para la cooperación con América Latina y más bien señalaba que la única amenaza verdadera para la democracia, los derechos humanos y las libertades en la región latinoamericana era EE. UU. (*El Telégrafo* 2015).

Justamente se trataba del debate del Congreso norteamericano en el que se proponía incrementar el presupuesto a cerca de USD 2 000 000 000 para proyectos de cooperación en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la libertad de expresión en América Latina. EE. UU. —al igual que otras potencias— emplea el *econocmic statecraft* como uno de sus instrumentos para alcanzar sus objetivos de política exterior; en América Latina lo ha empleado constantemente en las últimas décadas (Santa Cruz 2020).

Es claro que los recursos asignados para cooperación no reembolsable están ligados a objetivos de política exterior del Estado inversor o donante, cuyos efectos o resultados no necesariamente repercuten de forma positiva en el receptor. El condicionamiento de la cooperación internacional se convierte en lo que en política exterior se conoce como sanciones económicas positivas y cuyo fin es hacer realidad los objetivos de política exterior de los Estados donantes.

El gobierno de Alianza País durante el segundo y tercer mandato de Rafael Correa tuvo varios contratiempos en el campo de la cooperación internacional debido a nuevas políticas internas implementadas desde el Ejecutivo, que buscaba conocer a profundidad las actividades de las ONG nacionales y extranjeras. Varias de estas entidades y organizaciones sociales como las fundaciones vieron en esta política una restricción a su libertad

para ejecutar proyectos de cooperación internacional en Ecuador. Este es un ejemplo de cómo se manifiesta el poder en los diferentes subsistemas para ejercer influencia en otros actores internacionales. La asignación de fondos de las transnacionales a estas organizaciones sociales y fundaciones no siempre conllevan un sentido solidario y de cooperación, sino que pueden utilizarse como instrumentos de influencia y dominación. Las intersecciones de estos subsistemas suelen esconder el poder que generalmente se manifiesta a través de instrumentos indirectos de coerción y manipulación hacia los sectores más vulnerables (Crenshaw 2017; Atewologun 2018).

Con razón, Correa reconocía en estas ONG instrumentos de desestabilización política de los países donantes y de grupos económicos transnacionales. En este contexto, la USAID en Ecuador también se vio obligada a seguir los procedimientos demandados por el gobierno de Correa para todas las organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. Entre otros requerimientos, se solicitaba que justifique el destino de los recursos para la negociación de la extensión de su permanencia.

La USAID culminó sus operaciones en Ecuador en septiembre de 2014, tras 53 años de actividades en el país, porque el gobierno no le extendió el permiso de operaciones, debido a que la agencia no justificó sus gastos. Este hecho prolongó la ruptura de la relación bilateral.

Casi un año antes, en un acto que también demostró esa prolongación, Ecuador dio por terminada las preferencias arancelarias para los productos ecuatorianos garantizados por la ATPDEA. Las posibilidades de extensión del plazo y beneficios para Ecuador eran limitadas debido a que por un lado Perú y Colombia firmaron el TLC con EE. UU., y por otro, la protección y asilo político garantizado a Julian Assange por Ecuador mediante su embajada de Londres, en 2012, y la posibilidad de aprobar la petición de asilo político solicitado por Edward Snowden complicó mucho más la negociación de una extensión de los beneficios de la ATPDEA para el país. En este contexto, es necesario recordar que tanto Assange como Snowden constituían ya un objetivo de la justicia norteamericana por los daños causados a su seguridad nacional e internacional.

Por tanto, la renuncia anticipada del gobierno de Correa a los beneficios arancelarios ligados a la ATPDEA respondía más bien a la imposibilidad de

extensión de los plazos por medio del Congreso norteamericano. El agresivo discurso antiprogresista de los senadores estadounidenses, Marco Rubio y Bob Menéndez, se impuso a la tenue intención de Obama y su equipo de reinventarse en la forma de relacionarse con América Latina. No obstante, Ecuador aún buscó el ingreso al viejo programa norteamericano para países subdesarrollados y en vías de desarrollo, el Sistema General de Preferencias, como una alternativa a la ATPDEA para algunos productos ecuatorianos, entre ellos el camarón, las flores y el atún.

Incertidumbre y distanciamiento en política exterior bilateral para la cooperación en seguridad y defensa

La retirada de la FOL estadounidense de la base de Manta en 2009 redujo, pero no limitó la continuación de la cooperación en seguridad y defensa con EE. UU. tanto a nivel bilateral como a nivel multilateral hasta 2014. A nivel bilateral, y para suplir la salida de la FOL, se firmaron tres convenios de cooperación orientados a controlar los antinarcóticos y la destrucción del medioambiente; y dos cartas de entendimiento para seguir colaborando en la creación de unidades de investigación sobre el contrabando, el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado, entre otros temas.

En 2013, el Congreso de EE. UU. asignó todavía USD 18 800 000 para la cooperación internacional, de los cuales USD 13 000 000 se destinaron a los programas de desarrollo vinculados a la USAID (Meyer 2016). Sin embargo, en 2015, este monto se redujo a USD 1 000 000 (Beittel 2018). La disminución de los fondos norteamericanos para la cooperación con Ecuador estaba directamente vinculada con el cierre de la USAID y de las oficinas de cooperación antinarcóticos que desde la década de los 80 funcionaba en la Embajada norteamericana, en Quito.

El cierre de esta oficina se dio a consecuencia de la expulsión de 20 militares norteamericanos en abril de 2014, quienes ocupaban oficinas de cooperación adjuntas a la Embajada de EE. UU. Su presencia y funciones habían sido cuestionadas por el gobierno de Correa en varias ocasiones. La naturaleza de esta cooperación obligaba a que estos agentes

del servicio exterior militar se relacionen directamente con sus pares ecuatorianos, dado que no solo colaboraban en el control del narcotráfico, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de personas, sino también prestaban servicios de entrenamiento técnico.

No obstante, el canciller del Ecuador Ricardo Patiño sostenía que este grupo de militares estadounidenses tenía vínculos cercanos con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional sin previa coordinación con las autoridades políticas del Estado ecuatoriano e irrespetando la institucionalidad del país (Patiño 2014). Desde el gobierno ecuatoriano se presumía que los huéspedes militares norteamericanos se habrían infiltrado en todos los sectores de las instituciones ecuatorianas. Estos contratiempos en la relación bilateral demostraron que, a pesar de tener nuevos representantes diplomáticos en ambos países, la ruptura continuaba en otros ámbitos, se marcaba así un periodo de distanciamiento entre los dos Estados.

En este contexto, es importante resaltar que la reducción de fondos fue el resultado también de la salida de los 20 funcionarios norteamericanos y del cierre de sus oficinas, que ya no demandaba de gastos para su subsistencia y costos de estadía en el extranjero. Generalmente, los fondos asignados para la cooperación internacional se reparten primero en función de los gastos para atender las demandas legales de sus servidores públicos y los costos de instalación de espacios, equipo y tecnología en el país receptor. En consecuencia, los fondos que llegan para el beneficio del receptor de la política suelen ser menores a la asignación nominal señalada. Es en estos entramados del lenguaje y del poder donde los actores dominantes de una relación asimétrica toman ventaja de su posición, un asunto que con frecuencia no se reflexiona en la academia (Crenshaw 2017). En el contexto de una relación bilateral asimétrica, los cuestionamientos del Estado pequeño sobre estas aplicaciones indirectas del poder por su socio grande producen distanciamiento y pueden terminar en una ruptura de la relación.

En el caso de Ecuador y EE. UU. durante la segunda década del siglo XXI, el distanciamiento que se evidenció a nivel bilateral también empeoró a nivel multilateral, sobre todo en el entorno de los organismos multilaterales creados dentro del sistema interamericano. Desde su llegada al poder, Rafael Correa había sido altamente crítico a la instrumentalización de la

OEA y de sus instituciones subalternas por EE. UU. con el fin de alcanzar sus objetivos durante la Guerra Fría y para brindar apoyo a las dictaduras militares en la región latinoamericana en detrimento de la democracia y de la protección de los derechos humanos.

Los discursos de John Perry, secretario de Estado de EE. UU. —quien afirmaba que la Doctrina Monroe ya no existía— y las referencias a una política del cambio propuesta por Barack Obama no convencieron al gobierno de Alianza País. La presencia de este alto número de militares en la Embajada norteamericana fue más bien considerada una amenaza por parte de Ecuador. Mientras tanto, el cuestionamiento a esta situación y la expulsión de los soldados fue recibida por EE. UU. como un comportamiento inapropiado.

Entre las medidas tomadas por el gobierno ecuatoriano en el ámbito multilateral, se debe resaltar la prohibición a la formación y entrenamiento de policías y militares de origen ecuatoriano en el Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental (Western Hemisphere Institute for Security Cooperation: WHISC) y en el Colegio Interamericano de Defensa (Inter-American Defense College). Ambas instituciones son administradas por el Ejército norteamericano y ofrecen entrenamiento y formación para militares, operadores de la justicia, policías y miembros de la sociedad civil de los países del sistema interamericano de defensa.

El WHISC fue creado a comienzos del siglo XXI para reemplazar a la Escuela de las Américas, cerrada en 1999 por sugerencia de la Cámara Baja del Congreso estadounidense. Desde la creación de la Escuela de las Américas y la continuación de WHISC, miles de militares y policías ecuatorianos/as pasaron por este centro de formación y entrenamiento militar. La oposición del gobierno de Correa a que ecuatorianos/as se sigan preparando allí se fundamentaba en la participación de varios/as estudiantes latinoamericanos/as en golpes de Estado y la violación a los derechos humanos y tortura a durante los gobiernos de facto en América Latina.

Las limitaciones aplicadas al personal militar ecuatoriano para su participación en el Colegio Interamericano de Defensa estaban relacionadas con la denuncia de Ecuador al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 2014 y, a través de él, a la Junta Interamericana

de Defensa, instituciones asociadas a la OEA. Varios prominentes miembros del Ejército ecuatoriano cursaron programas de formación académica y militar en este centro, entre ellos el general Paco Rosendo Moncayo Gallegos y el coronel Fausto Cobo Montalvo.

La denuncia de Ecuador al TIAR se basó en que era anacrónico, no respondía a las necesidades sociales del momento y que no cumplió con su objetivo principal: la defensa del hemisferio occidental en su conjunto. Sobre todo, varios asambleístas de Alianza País consideraron que el TIAR se convirtió en un instrumento estadounidense para legitimar la intervención militar en otras naciones y facilitar "la violación de la soberanía de varios países latinoamericanos" (Zambrano 2014, 5).

En consecuencia, la denuncia de Ecuador al TIAR no solo significaba una disociación y distanciamiento de EE. UU. como el mayor impulsor de este sistema hemisférico de seguridad, sino también cuestionaba a los/las militares ecuatorianos/as formados/as y entrenados/as en las instituciones adyacentes, como el Colegio Interamericano de Defensa y en el Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental. En este sentido, detrás de los diferentes subsistemas creados a lo largo de la historia se encuentran no solo experiencias personales, identidades reconstruidas y lazos de amistad entre varios miembros de los diferentes Estados, sino también relaciones de poder que juegan un rol importante al tomar decisiones, sobre todo cuando el actor más débil de una relación se encuentra en un estado de vulnerabilidad (Crenshaw 2017; Atewologun 2018).

Por último, se debe recordar que la cooperación internacional desde la posición del donante puede fácilmente ser instrumentalizada para promover que el receptor actúe según la conveniencia del primero con tal de alcanzar los objetivos de su política exterior. Esta instrumentalización puede ser mucho más directa, ya sea desde una perspectiva liberal o realista, de acuerdo a la personalidad y visión política del grupo en el poder.

La difícil diversificación de la política exterior ecuatoriana: "Si te reúnes con mi enemigo entonces eres mi enemigo"

EE. UU. ha considerado a ciertos actores internacionales como enemigos, desestabilizadores o amenazas a su seguridad y a sus intereses. A nivel global, los Estados de Rusia, China, Irak, Irán, Libia, Afganistán y Corea del Norte han alimentado la lista de enemigos de algún tipo a los intereses norteamericanos. Mientras tanto, los países del hemisferio occidental que han ingresado en esta categoría son sobre todo Cuba, Venezuela y Nicaragua.

Las organizaciones internacionales de la región latinoamericana que también han sido señaladas como amenazas para EE. UU. son la ALBA y la UNASUR. Ambas estaban influenciadas por el pensamiento bolivariano, el deseo de autonomía, un discurso antihegemónico y antiimperialista y, de forma particular, por el rol preponderante de Venezuela. Además, la ALBA se sustentaba en una visión comunitaria en sus interacciones y transacciones comerciales, y se nutría de un discurso antiestadounidense.

En otro orden, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) sin la inclusión ni la participación de EE. UU. ha constituido un desafío para el liderazgo estadounidense en la región. A pesar de su pobre institucionalidad, se convirtió en un foro que por primera vez aglutinó a la mayor cantidad de Estados latinoamericanos y caribeños sin la influencia directa del país del norte.

Su fortalecimiento como bloque permitiría una negociación entre la región y EE. UU. Para los Estados pequeños la negociación en bloque reduciría la asimetría de la relación bilateral. Sobre todo, a los Estados pequeños latinoamericanos y caribeños este tipo de organizaciones internacionales regionales les facilita hacer escuchar sus voces y que sus intereses tengan mejor acogida. La UNASUR cumplió una labor similar frente a Estados pequeños sudamericanos como Ecuador y Uruguay (Salgado Espinoza 2017).

No obstante, la objeción de EE. UU. a la influencia cubana, venezolana y bolivariana sobre los fundamentos ideológicos de las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe ha sido bastante clara. Además, la construcción de estas organizaciones internacionales ha desafiado el

sistema interamericano construido mediante el liderazgo norteamericano. Este desafío no solo se manifiesta en la creación de estos nuevos espacios, sino que se combina con el cuestionado rol que ha jugado la OEA en la política de la región latinoamericana. En definitiva, estas nuevas organizaciones resultaron del descuido de EE. UU. a la región y del interés latinoamericano de crear espacios de política interna y externa autónoma para proyectarse con una política regional al exterior. Sin embargo, el riesgo de la conformación de este tipo de organizaciones es la reducción del evidente predominio norteamericano del último siglo y una restricción mayor de la histórica influencia europea en sus políticas internas y externas.

En este contexto, uno de los retos al liderazgo norteamericano ha sido la demanda de incluir a Cuba en las Cumbres de las Américas. El gobierno de Rafael Correa reforzó la relación bilateral con Cuba y se constituyó en uno de los voceros clave a favor de reinsertarla en el sistema interamericano, sobre todo en las cumbres interamericanas que reúne a jefes/as de gobierno y Estado y que ha venido liderando EE. UU. desde los años 90. El boicot de Correa a la Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, en 2012, por no invitar a Cuba fue un claro ejemplo de ello, confirmando de esta manera el fortalecimiento de la relación de Ecuador con Cuba.

Además, uno de los objetivos centrales de la política internacional ecuatoriana es la integración latinoamericana. La Constitución de 2008 pone especial énfasis en fomentar la integración política, social, cultural y económica de América del Sur y América Latina, y se convirtió en un eje central de la política exterior en la administración de Correa.

El gobierno de Rafael Correa no fue inmune a las influencias ideológicas norteamericanas que se combinaron fácilmente con la oposición política de Ecuador. Los sectores opositores fueron muy críticos a las tendencias de la política exterior progresista de Alianza País, que se distanciaba cada vez más del liderazgo norteamericano y se centraba en los nuevos foros y organizaciones internacionales de la región. No obstante, estas entidades regionales facilitaron a Ecuador desempeñar un rol más activo en la política internacional como presidente *pro tempore* de la CELAC y de la UNASUR. En este contexto, la construcción de la sede de la Secretaría General de la UNASUR

en Quito puso a Ecuador en el centro de la política regional de América del Sur y facilitó que el gobierno de Correa asuma el rol de Estado pequeño prorregión (*region-engaging small state*) (Salgado Espinoza 2017).

Incuestionablemente, la relación bilateral y multilateral con Venezuela se reforzó durante todo el mandato de Rafael Correa, no solo por la afinidad, la cultura y la historia compartida, también por el empleo del pensamiento bolivariano en su discurso político para la integración regional y política exterior. Si bien los postulados bolivarianos no fueron concebidos ni por Hugo Chávez ni por Rafael Correa, responden a un elemento histórico que se fundamenta en las ideas de Simón Bolívar sobre una región libre, independiente y soberana ante otros poderes extrarregionales, y que además incluye a gran parte de la región andina y de Sudamérica.

En contraste al pensamiento bolivariano, EE. UU. declaró abiertamente a Venezuela como una amenaza para su seguridad y consideró un problema la alianza de Ecuador con dicho país. Se generó así un conflicto respecto del objetivo de política exterior ecuatoriana, tanto en la política de integración regional como en la intención de diversificar sus socios de manera autónoma.

Esta colisión de intereses entre los dos socios de la relación bilateral asimétrica se demostró también en el acercamiento de Ecuador con Irán y Rusia durante los mandatos de Rafael Correa. Como se mencionó antes, ambos Estados representan una amenaza a la seguridad nacional estadounidense y a la estabilidad global respectivamente. Irán se convirtió en enemigo de EE. UU. a partir de la Revolución iraní y a la consecuente llegada al poder de un gobierno fundamentalista con alta influencia clerical a finales de los 70.

Por otro lado, en el siglo XXI, el desarrollo del programa nuclear iraní para fines civiles se ha convertido en una gran preocupación para EE. UU. Aparte de ello, este último ha acusado a Irán de apoyar y expandir el terrorismo internacional, sobre todo en su contra y de sus aliados cercanos. Por estas razones, EE. UU. y la Unión Europea han impuesto varias sanciones al país asiático.

Mientras EE. UU. tomaba medidas en contra de Irán, Ecuador recorría el camino contrario. A partir de la primera visita al país del presidente

iraní Mahmud Ahmadinejad y de altos funcionarios de su gobierno para la investidura presidencial de Rafael Correa en 2007, Irán y Ecuador consolidaron sus vínculos. Por consiguiente, en 2008 establecieron relaciones diplomáticas oficiales y se abrieron oficinas para el intercambio comercial. Estas acciones permitieron acercarse cada vez más en asuntos políticos, recibiendo y haciendo visitas de autoridades de alto rango a la región, entre ellas, la del presidente Ahmadinejad a Cuba, Venezuela, Nicaragua y Ecuador en 2012. A pesar de lo dicho, el crecimiento del intercambio comercial fue insignificante y se mantuvo estancado en los seis años de relación bilateral (Moncayo Pozo y Salgado Defranc 2014).

El vínculo de Ecuador con Rusia igualmente se fortaleció durante el periodo de Rafael Correa. Si bien es cierto que Ecuador desde la Guerra Fría había buscado tener una política exterior de no alineamiento dentro del Grupo de los 77 + China, la realidad es que sobre todo a partir de los 80, Ecuador se había mantenido muy cercano y hasta casi en total dependencia de EE. UU. (Bonilla 2002a).

Además, a partir de los 90, particularmente después de la firma del Tratado de Paz con Perú, en 1998, la política exterior ecuatoriana se ha quedado en un vacío ideológico y doctrinario que aún no ha logrado superar. En ese contexto, la idea de diversificación de la política exterior de Ecuador desde una postura autónoma requería mayor claridad y reflexión sobre las relaciones existentes y sus posibles consecuencias. El resurgimiento de Rusia como sucesor de la extinta Unión Soviética con la llegada de Vladimir Putin al poder hizo posible que las viejas relaciones con América Latina y también con Ecuador retomaran un nuevo cauce. Era evidente que, en un proceso de diversificación de la política exterior económica de Ecuador, la posibilidad de abrir otro ámbito de proyección comercial fuera tomada con entusiasmo por el gobierno de Alianza País.

No obstante, la creciente expansión de la influencia de la Rusia de Putin en América Latina —combinada con la política de restauración de las zonas de influencia del poder soviético en el planeta como la invasión y anexión de Crimea— fue recibida con gran preocupación por EE. UU. La apertura del Kremlin (casa presidencial de Rusia) a autoridades ecuatorianas no escapó del radar del país norteamericano que, para la fecha de la

ruptura de la relación bilateral con Ecuador, ya había inscrito a Rusia en su lista de amenazas.

Al mismo tiempo, Rusia había establecido ya estrechas relaciones con Venezuela, Nicaragua y otros países de la región, además de continuar apoyando a Cuba. Este acercamiento de Ecuador con los actores catalogados como enemigos de EE. UU. constituyó otra preocupación, ya que hasta ese momento la dependencia económica de Ecuador parecía que había garantizado también su dependencia política del país del norte. Sin embargo, cuando se produjo la ruptura diplomática, con la expulsión de Ecuador de la embajadora norteamericana, se observó que en el ámbito político e ideológico Ecuador ya había tomado un rumbo diferente.

La relación en ascenso de China con Ecuador, su inversión directa e indirecta y la flexibilización de las condiciones crediticias permitió a Ecuador expandir su campo de acción internacional en la economía, pero también en la política. A diferencia de las relaciones con Irán y Rusia, el vínculo con China trascendió y se reforzó tanto en lo político como en lo económico. En 2016, la visita oficial del presidente Xi Jinping elevó la relación diplomática a una asociación estratégica. Luego, la firma del TLC con el Gigante Asiático evidenció la seriedad con la que China profundizaba sus nexos con Ecuador a diferencia de EE. UU., cuyos presidentes nunca han realizado una visita oficial a Ecuador.

Estos eventos claramente empoderaban la propuesta de Rafael Correa y facilitaban la ejecución de una política exterior desafiante a los EE. UU. Por lo tanto, se podría decir que la poca atención a Ecuador y la limitada comprensión de los problemas sociales y de las transformaciones políticas por parte de EE. UU. también contribuyeron a que esta ruptura se mantenga latente hasta la llegada de Lenín Moreno al poder en 2017, como se verá en el siguiente capítulo.

Además, el factor ideológico de los gobernantes ha sido clave. Rafael Correa mostró su interés en sustituir la política tradicional del conservadurismo ecuatoriano centrado en el capitalismo neoliberal y escaso control estatal —muy afín a los intereses de EE. UU.— por la renaciente ideología del socialismo del siglo XXI, que plantea que la política se debe direccionar hacia una democracia más participativa, un Estado no clasista

y una economía planificada de equivalencias, donde el Estado juegue un rol más preponderante para implementar una economía donde los precios de los productos y servicios se basen en el tiempo de trabajo invertido. Así se busca eliminar la explotación y garantizar una distribución justa de la riqueza (Dietrich 2003). Sin duda, esta tendencia ideológica se contrapone a la ideología sobre el orden económico capitalista neoliberal desarrollado, expandido y protegido por el mundo anglosajón.

Antes de concluir, dos eventos de relevancia global impactaron en la credibilidad y en el rol de EE. UU. a nivel internacional. El caso Assange y el caso Snowden repercutieron directa e indirectamente en la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. Si bien la justicia norteamericana aún no había gestionado ninguna acusación contra Julian Assange cuando estaba enfrentando cargos judiciales en Reino Unido diferentes a su publicación en WikiLeaks, era indudable que en algún momento lo haría, como se evidenció años más tarde cuando Assange ya estaba asilado en la Embajada ecuatoriana en Londres.

La política exterior de Ecuador se aplicó a favor de su tradicional apoyo a la figura del asilo en caso de persecución política y se desestimó el peso de la decisión en su relación bilateral asimétrica con EE. UU. La garantía del asilo a Assange desde 2012 ha sido una demostración de la ruptura en la coordinación de políticas bilaterales entre los socios. Los intentos de Ecuador de lograr autonomía en sus políticas fueron claras en el contexto de estos eventos. No obstante, los Estados pequeños en una relación bilateral asimétrica requieren también claridad en sus objetivos de política exterior y de estrategias acordes a las circunstancias para cumplir sus objetivos y que resulten favorables a sus intereses (Long 2022).

El asilo a Julian Assange tuvo tres consecuencias notorias para el gobierno de Rafael Correa. Primero, sirvió para contrarrestar el discurso y la presión norteamericana y de algunos medios de comunicación y prensa ecuatorianos sobre las restricciones a la libertad de expresión en Ecuador. Segundo, permitió expandir y posicionar internacionalmente al Estado ecuatoriano como defensor del principio y derecho al asilo político. Cientos de periódicos a nivel global publicaron sobre la protección garantizada por Ecuador a Assange y millones de personas a nivel global se enteraron de la existencia de un país pequeño llamado Ecuador, que desafiaba a

potencias como EE. UU. y Reino Unido, pilares fundamentales del neoliberalismo capitalista. Tercero, la disociación política sobre todo con EE. UU. se fortaleció y la ruptura de la relación bilateral se extendió.

En este mismo contexto, la solicitud de asilo político de Edward Snowden a Ecuador y el proceso para su aceptación y entrada en el país sirvió como un instrumento del gobierno ecuatoriano para reforzar su posición sobre el asilo político, pero profundizó la preocupación norteamericana sobre el comportamiento de Ecuador en la articulación internacional.

La gestión norteamericana para capturar a Snowden limitó su movilización cuando se le retiró el pasaporte y quedó atrapado en el aeropuerto de Rusia, donde recibió un permiso de estadía. Es claro que Ecuador mostró una postura desafiante con los grandes jugadores de la política internacional, pero ahondó el distanciamiento político con su socio más grande. Este es un ejemplo de cómo los Estados pequeños pueden impactar en las políticas de Estados potencias cuando estas descuidan su relación bilateral y sobre todo desconocen las necesidades internas de sus socios pequeños.

Conclusiones

En este capítulo se interpretaron los eventos conflictivos que alejaron a Ecuador y EE. UU. entre 2011 y 2016. Se resaltó la forma y las motivaciones de la ruptura a nivel político y los eventos ocurridos a partir de esta situación en 2011, teniendo en cuenta los contextos y los momentos históricos de la relación bilateral analizados en el capítulo anterior. Se exploraron también los procesos que conectan las explicaciones causales, para entender el declive de la cooperación tanto en el campo de apoyo para el desarrollo como en el área de la cooperación para la seguridad entre los dos actores.

Se han subrayado los momentos en los cuales la ruptura se intensificó, para explicar los intentos de Ecuador de crear una política exterior autónoma. Además, se evidenciaron las limitantes de un Estado pequeño ligado a una relación bilateral asimétrica, en la que su socio mayor, EE. UU., descuidó las demandas internas de su contraparte, cuyos objetivos de política exterior colisionaron con los intereses del actor más grande.

Ecuador adoptó una serie de medidas que evidenciaron su intención de alejarse de su socio económico más importante sin sopesar la relación bilateral asimétrica. Entre ellas: el asilo a Julian Assange; la expulsión del personal militar estadounidense; la prohibición a integrantes del Ejército y de la Policía Nacional a participar en la formación continua y entrenamiento en el WHISC; la suspensión de la cooperación internacional ejecutada por la USAID y la oficina antinarcóticos en la Embajada norteamericana; la denuncia al tratado del TIAR y la consecuente restricción para la formación e interacción de militares ecuatorianos en el Colegio de las Américas. Con estas acciones, se puede concluir que el gobierno ecuatoriano mantuvo su postura rebelde a la sobredimensión del poder como instrumento de política exterior de EE. UU. y a sus habituales imposiciones a los socios pequeños.

También se reconocen señales del descuido de la relación bilateral: la suspensión del diálogo bilateral; las constantes intromisiones y expresiones públicas de los/las embajadores/as norteamericanos/as sobre asuntos internos del Ecuador; la poca seriedad para acordar reuniones con autoridades ecuatorianas y el reducido interés en considerar los problemas sociopolíticos del país; entre otras acciones de EE. UU. Estos factores, combinados con el uso excesivo de las preferencias arancelarias ligadas a la ATPDEA como instrumento de política exterior norteamericana, agudizaron la ruptura entre los dos socios. Las fricciones continuaron durante este periodo y ahondaron el distanciamiento político y la falta de sinergia para formular políticas bilaterales conjuntas.

En definitiva, los hallazgos expuestos confirman la manera en que los contextos pueden influir en el direccionamiento de la política exterior, particularmente de los Estados pequeños como Ecuador, y cómo estos mismos contextos exigen claridad en las estrategias de sus políticas para llegar a los objetivos previstos sin vulnerar ni afectar la relación bilateral.

Con base en el recorrido realizado en el presente capítulo, se sugiere que el cambio de gobierno de EE. UU. impactó muy poco en la definición de sus objetivos de política exterior respecto de Ecuador. Es decir, los objetivos generales se mantuvieron, mientras que la estrategia para ejecutar la política exterior se modificó mediante un discurso seductor, pero poco convincente al gobierno de Rafael Correa.

Capítulo 6
El proceso de restauración y factores que explican el reacercamiento entre Ecuador y EE. UU.

En este capítulo se hace referencia a la etapa de reacercamiento político-diplomático entre Ecuador y EE. UU. que, desde la propuesta teórica de las relaciones bilaterales asimétricas inestables, se conoce como de restauración. Esta fase se desarrolló entre 2016 y comienzos de 2024 y engloba un conjunto de interacciones mediante las cuales se programaron y ejecutaron nuevas estrategias para fortalecer el vínculo entre los dos Estados, incluyendo la cooperación en varios ámbitos.

Los sucesos propios de la restauración muestran cómo factores de diferente índole facilitaron la aproximación entre dos socios y la conciliación de posturas. Sobre esta base, el capítulo aborda una variedad de factores y contextos que favorecieron a la interacción de Ecuador y EE. UU. para reparar su nexo. Se observa que los hechos no son aislados, sino que responden a una serie de acciones y reacciones de actores y actoras de la política en varios escenarios que guardan conexión. Es oportuno examinarlas para determinar los mecanismos causales o explicaciones, en consonancia con el rastreo de procesos que proponen Beach y Pedersen (2016).

En este capítulo se sugiere que la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. ha sido restaurada. La interacción entre ambos países en los últimos años ha sido muy dinámica y la cooperación para el desarrollo ha vuelto a Ecuador por medio de una diversidad de agencias. El regreso de la USAID al país, el apoyo en seguridad y para la lucha contra el narcotráfico, el crimen internacional organizado y la corrupción demuestran con claridad que hay

una relación bilateral renovada y estable. Sin embargo, estas interacciones y acciones responden a claros intereses de la política exterior norteamericana, escasamente aportan a los intereses de política exterior ecuatorianos. Se observa desigualdad en el cumplimiento de los objetivos de política exterior alcanzados por EE. UU. frente a los que logró Ecuador durante los gobiernos de este último periodo. Además, las estrategias de política exterior implementadas por el presidente Trump en su segundo mandato, como el recorte del presupuesto de la USAID para la región y Ecuador, y el alza de las tasas de impuestos arancelarios de manera unilateral, evidencian que el país del norte ha priorizado la consecución de sus objetivos sin depender de la formalización de acuerdos bilaterales.

No obstante, se identificaron varios elementos que aportaron a reducir las fricciones y restaurar la relación bilateral. Asimismo, son múltiples los factores explicativos de la diferencia entre el cumplimiento de objetivos de política exterior de Ecuador y de EE. UU. Entre los factores explicativos de la renovación de la relación bilateral están el terremoto de abril de 2016, el déficit fiscal, la inestabilidad institucional y en general el cambio de gobierno ecuatoriano y su inesperada transformación ideológica con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia.

El entorno político de los gobiernos de Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa ha permitido que los objetivos de política exterior de EE. UU. influyan en las políticas ecuatorianas, incluyendo su política exterior. No obstante, Ecuador no ha logrado uno de sus pocos objetivos recientes: firmar el TLC con el país del norte. El gobierno estadounidense ha aprovechado sus capacidades económicas y humanas para aplicar estrategias políticas que han provocado la sumisión del Estado ecuatoriano, dejando atrás su perfil rebelde.

Para abordar los contextos y desarrollar los argumentos centrales del capítulo, en primer lugar, se revisan los roles y los tipos de autoridades responsables de la creación y ejecución de la política exterior de los dos Estados en diferentes escenarios. Luego, se enfocan las interacciones entre funcionarios, funcionarias y agencias norteamericanas con autoridades e instituciones ecuatorianas durante las crisis que afrontó Ecuador por el terremoto de 2016 y por el COVID-19.

En la siguiente sección, se resumen los tipos de política exterior adoptados por los gobiernos de Donald Trump en su primer mandato y de Johe Biden hacia la región, especialmente hacia Ecuador, en contraste con la política exterior de Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa respecto de EE. UU. A continuación, se alude a la permanente crisis fiscal de los últimos años y a la reactivación de los lazos con las multilaterales dominadas por EE. UU., entre ellas el FMI y el BM, que fueron expulsadas de Ecuador durante el periodo de fricción y que se han reinsertado en el país durante la restauración.

Antes de cerrar el capítulo, se rastrea el proceso de restauración de la cooperación en los sectores de seguridad y defensa, corroborando que la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. se ha reparado, y finalmente se presentan los hallazgos más relevantes.

La experiencia y familiaridad entre actores/as de la política que ablandaron el camino de la restauración de la relación bilateral

En marzo de 2016, ante la previsión de que Rafael Correa no podría mantenerse en el poder por orden constitucional, se implementaron algunos cambios en el gabinete presidencial, incluyendo la sustitución del canciller. Guillaume Long, francés nacionalizado ecuatoriano, que había coordinado el área de Relaciones Internacionales en el partido de gobierno, remplazó a Ricardo Patiño en el MREMH. Se esperaba que bajo su dirección no se presentaran mayores cambios en las visiones de la política exterior hacia EE. UU., debido a su discurso antihegemónico, antiestadounidense y a favor del socialismo del siglo XXI. De hecho, se lo integró a la cartera de Estado para reforzar la ideología de la izquierda progresista sudamericana y el chavismo venezolano. También se nombró a Fernando Yépez como vicecanciller, un embajador de ideología progresista quien hasta entonces se había desempeñado como subsecretario para América del Norte y Europa en la Cancillería.

En el mismo mes, se reemplazó a la jefa de misión de Ecuador ante EE. UU., Nathalie Cely, por Francisco Borja Cevallos, hermano del

expresidente de la Izquierda Democrática Rodrigo Borja Cevallos. Estos movimientos por una parte demostraron que se buscaba mantener una política exterior con los lineamientos ideológicos planteados durante los diez años de gobierno de Correa. Por tanto, se buscaba aún la autonomía e independencia en sus decisiones con respecto a la influencia norteamericana, aunque al mismo tiempo se iba cayendo en un déficit fiscal que forzaba al Estado a buscar mayores inversiones alternativas a las tradicionales inversiones occidentales. No obstante, estas nuevas fuentes, provenientes en gran medida de la inversión y préstamos chinos, condujeron a Ecuador a una marcada dependencia de China en el siglo XXI (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018).

Por otro lado, se demostró que los cambios y reestructuración institucional que demandó la Constitución de 2008, incluida la Cancillería, se estaban acentuando con un Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el que el campo de "movilidad humana" formaba parte central de la política exterior. María Fernanda Espinosa trató de consolidar este cambio adaptándolo a la ideología del gobierno y repensando los roles de los/las diplomáticos/as en el exterior.

Además, el ámbito del comercio exterior había sido separado al nuevo Ministerio de Comercio Exterior, buscando insertarlo en un área más técnica que política. Esta transformación evidenció la tendencia a diferenciar la política exterior económica, como un campo técnico y pragmático del intercambio comercial, de inversiones e intereses económicos en el exterior —según lo venía haciendo China—, de los factores sociales, enfocados en la diplomacia ciudadana, y a integrar la migración internacional ecuatoriana como enlace de proyección y posicionamiento internacional. La diáspora ecuatoriana en EE. UU., España, Italia, entre otros países, adquirió así cierto protagonismo dentro de la política exterior de Ecuador.

Estos cambios también señalaron una clara intención de evitar que el sesgo ideológico de la política del progresismo y la cercanía al chavismo afectaran al sector económico y comercial internacional. Al mismo tiempo, se reforzó el principio ideológico del socialismo del siglo XXI de construir un Estado centrado en lo social y menos clasicista al intentar desarrollar una política exterior de atención a la diáspora ecuatoriana internacional, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de la

migración internacional ecuatoriana de comienzos del siglo provenía de sectores desfavorecidos y desatendidos por el Estado. Además, que esa diáspora ayudó a recuperar la economía nacional con sus remesas (Ramírez y Ramírez 2005).

Sin embargo, los ajustes institucionales y políticos durante el último mandato de Correa no fueron solo el producto de estos razonamientos, sino también de desacuerdos ideológicos al interior del partido de gobierno, que ya desde comienzos del segundo mandato de Rafael Correa comenzaron a minar su poder y que pocos años más tarde fueron evidenciados con más certeza con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia.

Rafael Correa provenía de una familia de clase media baja, que no se había involucrado en la política del país. Con apoyo de becas estudiantiles, desarrolló sus estudios de dos maestrías y un doctorado en Economía en EE. UU. Además, trabajó como profesor de universidades prestigiosas. Por su parte, Lenín Moreno era originario de una familia de docentes de escuela rural. Había recibido una licenciatura en Administración Pública y, a consecuencia de un crimen a mano armada, sus extremidades inferiores quedaron inmovilizadas. Moreno había estado muy familiarizado con la política por su padre, quien fue diputado por la provincia del Napo en los 90. Luego, como activista político estudiantil, emprendió su carrera política más bien desde una perspectiva izquierdista revolucionaria y de carácter populista.

Desde la vicepresidencia, durante el segundo mandato de Rafael Correa, la experiencia de Moreno con su discapacidad física fue un factor clave que lo motivó a crear políticas sociales y populistas, pero lo puso en una circunstancia menos favorable para dirigir el Estado, sobre todo en el contexto de manejo de catástrofes naturales y consecuentes visitas *in situ*. Su paso como enviado especial de las Naciones Unidas a su sede en Ginebra para colaborar en las políticas globales de discapacidad y accesibilidad le permitió acercarse más a la política internacional, pero lo distanció de los principios ideológicos que sustentaban al Movimiento PAIS y al gobierno de Correa.

Por consiguiente, cuando Lenín Moreno se convirtió en presidente en 2017, transformó de forma abrupta casi todas las políticas de su predecesor,

impactando también en la política exterior de Ecuador de los años siguientes. Comenzó con la disolución de los ministerios coordinadores de las políticas interministeriales, cuya consecuencia fue la eliminación de centenares de empleos públicos. Esta acción es coherente con las políticas neoliberales de ajuste fiscal y reducción del Estado, pero opuesta a la visión progresista y del socialismo del siglo XXI de su coideario político y del gobierno del que fue parte junto a Rafael Correa.

Estos cambios inesperados y sorpresivos despiertan una variedad de preguntas que requieren una explicación tanto en el campo de la política pública nacional como exterior, por ejemplo: ¿la dependencia económica y comercial de Ecuador hacia EE. UU. jugó un rol preponderante?, ¿cómo se reflejó la poca experiencia de Moreno en el campo de la política exterior en los siguientes años de gobierno?, ¿qué impacto tuvo el factor de pequeñez en esta relación bilateral?, ¿cuál fue el rol de las nuevas personalidades al mando de la política exterior de Ecuador?

A esta acción de quiebre ideológico en el gobierno de Moreno le siguió la acusación de corrupción y encarcelación a su vicepresidente, Jorge Glas. Se marcó así el distanciamiento hacia las políticas que conjuntamente con Correa había perseguido. Esta decisión debilitó la credibilidad de las políticas de Moreno y deslegitimó a su gobierno, debido a que su vicepresidente era una figura central en el movimiento político que lo condujo al poder, Alianza País.

Asimismo, en EE. UU. los cambios de actores directos de la política exterior norteamericana impactaron en el restablecimiento de la relación bilateral. En primera instancia, faltando menos de un año para terminar su mandato, el gobierno de Barack Obama envió a Todd Chapman, un carismático aficionado al jazz, a reemplazar al jefe de misión en Quito, Adam Namm. Si bien las diferencias en los objetivos de la política exterior norteamericana con el cambio de jefes de misión fueron menores, la forma de ejecución de la política fue significativa. Por ejemplo, las giras del grupo de jazz de Chapman por Ecuador reforzaron la imagen de EE. UU. no solo entre las autoridades locales, sino también en la comunidad ecuatoriana.

El giro ideológico de la política exterior estadounidense, desde el acercamiento discursivo de la administración de Obama hacia una mayor presión

ejercida por Donald Trump a los Estados latinoamericanos —sobre todo al ecuatoriano— fue muy eficiente. Hasta tal punto que restó el apoyo ecuatoriano tanto en su narrativa como en el ámbito político a Venezuela y a Cuba a partir de la salida de Espinosa de la Cancillería. Ambos Estados constaban en la lista de amenazas para la seguridad nacional de EE. UU., aunque el presidente Obama había comenzado un proyecto de acercamiento al gobierno cubano para mejorar las relaciones con América Latina. Esta intención se evidenció más aún con la invitación de Panamá a Cuba a la Cumbre de las Américas, donde se percibió una ligera variación en la política norteamericana hacia el país caribeño.

Sin embargo, la llegada de Trump al poder revirtió este proceso y buscó limitar la influencia de Venezuela y Cuba en políticas antihegemónicas y antiestadounidenses de los demás Estados sudamericanos, en particular de Ecuador. Los esfuerzos realizados desde el Congreso norteamericano dirigidos por el senador Bob Menendez y el representante en la Cámara Baja, Marco Rubio, para bloquear dicha influencia eran evidentes. Ambos actores políticos de orígenes y familias exiliadas cubanas en EE. UU. habían procurado influenciar en la política de Correa sin frutos suficientes hasta comienzos del gobierno de Donald Trump y de Lenín Moreno en Ecuador.

A pesar de que ya durante el primer gobierno de Donald Trump el Estado norteamericano sufrió un periodo de desinstitucionalización e inestabilidad, las capacidades de acción exterior se direccionaron por medio de otras fuentes de política exterior, por ejemplo, el Congreso, el Servicio Exterior y diversidad de agencias. Así se puede apreciar que, durante el primer gobierno de Trump, la Subsecretaría para Asuntos Hemisféricos fue ocupada por cuatro personas —Mari Carmen Aponte, Francisco Palmieri, Kimberly Breier y Michael Kozak—, la Secretaría de Defensa tuvo ocho representantes en cuatro años y por la Secretaría de Seguridad Nacional pasaron seis funcionarios y funcionarias. Esto demostró la complejidad de la política exterior y al mismo tiempo la inestabilidad del gobierno de Trump, que empujó a su agencia de política exterior a la incertidumbre. No obstante, la acción de sus agentes de política exterior y sobre todo de su representación diplomática en Ecuador mostró la intención norteamericana de insistir en sus objetivos en este ámbito.

En el caso ecuatoriano, la agenda de política exterior desarrollada y presentada bajo la dirección de la canciller María Fernanda Espinosa en el gobierno de Lenín Moreno reveló una fría referencia a que "las relaciones con Estados Unidos, a pesar de las divergencias y puntos de oposición, han mantenido una fluidez que no han descuidado los mutuos intereses en materia comercial y de cooperación" (MREMH 2018, 20). Esta cooperación más bien se refería a la ayuda recibida de EE. UU., sus agencias —como la USAID— y las multilaterales para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 2016.

La migración internacional ecuatoriana y las relaciones comerciales se insertaron en este plan como áreas trascendentales para la política exterior bilateral de Ecuador con EE. UU. Además, esta agenda de política exterior reflejaba que el campo de la seguridad internacional ya no era de interés común para Ecuador. Sin embargo, a pocos meses de la salida de María Fernanda Espinosa de la Cancillería, la alternancia constante de cancilleres en el MREMH contribuyó a que la agenda de política exterior perdiera su rumbo. Era notorio que Moreno empezó a establecer un discurso contra el régimen venezolano de Nicolás Maduro y a alinearse con los objetivos de política exterior norteamericanos, circunstancia que se impuso en la ejecución de la política ecuatoriana.

La propuesta de continuidad de la política exterior planteada por María Fernanda Espinosa se desdibujó tan pronto Lenín Moreno asumió la dirección del partido político además de la presidencia de Ecuador. El carácter letárgico y desganado de un gobierno que al dividir a Alianza País separó también a la gran mayoría de progresistas del alto mando de la administración, por un lado, y los seguidores del expresidente Correa —quien más tarde formó la Revolución Ciudadana— por otro, deslegitimó la continuación de la política exterior esbozada por Espinosa.

A esta inesperada transformación en el gobierno de Moreno se sumó el continuo desmantelamiento de las instituciones creadas en los dos periodos de gobierno previos y el abrupto cambio ideológico hacia una política doméstica afín a las políticas gubernamentales neoliberales de comienzos del siglo XXI. Este fenómeno claramente impactó en la pobre coordinación de las políticas en los diferentes ministerios —desde donde se construyen y

ejecutan las políticas exteriores—, el Ministerio de Defensa, la Cancillería, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y el Ministerio del Interior (conversación con funcionaria del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito 23 de enero de 2023).

El ajuste fiscal y la reducción del Estado a nivel doméstico se complementó con una política exterior de mayor acercamiento político a EE. UU., de apertura a la influencia norteamericana por medio de la cooperación internacional para el desarrollo y la seguridad. Al mismo tiempo, se evidenció el alejamiento de las relaciones con Venezuela, Cuba, Nicaragua y de las políticas de integración sudamericana perseguidas dentro de la UNASUR.

Además, el retorno de Oswaldo Jarrín al Ministerio de Defensa marcó con claridad la presencia y la restauración de la cercanía de Ecuador hacia EE. UU. Luego de un accidentado periodo de cooperación en la seguridad internacional, que tradicionalmente ha sido uno de los pilares de la política exterior norteamericana en América Latina y sobre todo en Ecuador desde los 80, las interacciones y señalamientos de amistad hacia EE. UU. fueron indudables. Jarrín ha mantenido un vínculo cercano con el país del norte, de forma particular por su colaboración en el Colegio Interamericano de Defensa, pero también por las conexiones que estableció durante su gestión en el Ministerio de Defensa en la primera década del siglo XXI, cuando la relación bilateral en el ámbito de seguridad internacional aún no se había deteriorado.

Asimismo, el envío de una persona carismática y con experiencia en política internacional como Ivonne Baki a Washington en el cargo de jefa de misión de la diplomacia ecuatoriana en 2017 y su permanencia hasta 2023, hizo posible que se restablezca la relación bilateral en lo político y diplomático. Al mismo tiempo, el inicio del mandato de Donald Trump en 2017, quien ya en 2004 visitó Ecuador y era antiguo conocido de Baki, posibilitó la gestión política para retomar el diálogo, que se interrumpió a consecuencia de la expulsión de la embajadora Hodges.

Este proceso de interacción y acceso al alto nivel de la política norteamericana además abrió la puerta para la interacción de la presidencia ecuatoriana con los gobernantes norteamericanos en los siguientes años. Adicionalmente, con el nombramiento de Luis Gallegos como canciller, se facilitó aún más la dinámica en la relación bilateral. Gallegos había sido

embajador en EE. UU., por eso conocía la complejidad del acercamiento a los/las tomadores/as de decisiones de la política exterior norteamericana.

Al mismo tiempo, la interacción que se fomentó desde que Moreno alcanzó el poder favoreció nuevamente a la influencia norteamericana tanto en la política doméstica como en la política exterior ecuatorianas. Por tanto, se podría afirmar que los reencuentros entre viejos actores de la política exterior bilateral y las relaciones de poder que existen en estos subsistemas hicieron posible que el diálogo bilateral a nivel político entre Ecuador y EE. UU. se restablezca. Esta restauración se evidenció mucho más con las visitas presidenciales oficiales de Lenín Moreno y de Guillermo Lasso a Washington y la llegada de una variedad de delegaciones de alto rango tanto del Congreso como de la Presidencia de EE. UU. al Palacio de Carondelet en Quito en los últimos seis años.

El sendero que tomó Lenín Moreno en la relación con EE. UU. facilitó que se mantuviera el apoyo en las áreas de seguridad internacional y cooperación para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en el gobierno de Guillermo Lasso (2021-2023). No obstante, al realizar un balance evaluativo de la *Agenda de Política Exterior 2017-2021* y de su objetivo principal en el gobierno de Lasso de reforzar las políticas multilaterales regionales y de "llevar más Ecuador al mundo y más mundo al Ecuador" —resumida en la firma del TLC— el resultado se puede calificar como un fracaso (Salgado Espinoza y Pabón 2023). Hasta la actualidad, la firma de un TLC con EE. UU. es imprevisible y quizás imposible si se aplica la visión de las relaciones comerciales del segundo gobierno de Trump.

El presidente Lasso, un banquero con poca experiencia en el manejo de lo público, llegó al poder con una sola pero clara idea de política exterior: el impulso de los TLC comenzados en la época de Correa y aquellos que se habían gestionado durante el gobierno de Moreno con China, Costa Rica y Corea del Sur. Sin embargo, el balance negativo de la política exterior de Lasso está relacionado sobre todo con la dificultad de firmar el TLC con EE. UU. Primero, debido a la aplicación de una política keynesiana, nacionalista y proteccionista de Donald Trump. Segundo, la política exterior de Trump en su primer mandato demostró una disociación de las políticas multilaterales. Tercero, el regreso de Trump a una política de pragmatismo

nacionalista, del empleo del *economic statecraft* como herramienta de política exterior y de presión en vez de optar por la negociación forzó al indeciso gobierno de Lenín Moreno a abandonar casi por completo los planes originales de la política ecuatoriana tanto doméstica como exterior con las que logró el éxito en las urnas. En la tabla 6.1 se detallan los periodos y las distintas autoridades.

Tabla 6.1. Autoridades, embajadores/as y otros actores de EE. UU. en Ecuador en el periodo 2017-2024

Fecha inicio	Fecha Fin	Autoridad	Nombre
20-ene-2017	20-ene-2021	Presidente	Donald Trump
20-ene-2017	20-ene-2021	Vicepresidente	Mike Pence
1-feb-2017	31-mar-2018	Secretaría de Estado	Rex Tillerson
31-mar-2018	26-abr-2018		John J. Sullivan
26-abr-2018	20-ene-2021		Mike Pompeo
5-may-2016	20-ene-2017	Subsecretaria para Asuntos Hemisféricos	Mari Carmen Aponte
20-ene-2017	15-oct-2018	Subsecretario para Asuntos Hemisféricos	Francisco Palmieri
15-oct-2018	8-ago-2019	Subsecretaria para Asuntos Hemisféricos	Kimberly Breier
13-sept-2019	20-ene-2020	Subsecretario para Asuntos Hemisféricos	Michael Kozac
20-ene-2017	31-dic-2018	Secretaría de Defensa	James Mattis
1-ene-2019	24-jun-2019		Patrick M. Shanahan
24-jun-2019	15-jul-2019		Mark Esper
15-jul-2019	23-jul-2019		Richard V. Spencer
23-jul-2019	9-nov-2020		Mark Esper
9-nov-2020	20-ene-2021		Christopher C. Miller
20-ene-2017	31-jul-2017		John Kelly
31-jul-2017	6-dic-2017		Elaine Duke
6-dic-2017	10-abr-2019	Secretaria de Seguridad Nacional	Kirstjen Nielsen
10-abr-2019	13-nov-2019	Secretarios de Seguridad Nacional	Kevin McAleenan
13-nov-2019	11-ene-2021		Chad Wolf
11-ene-2021	20-ene-2021		Pete Gaynor
28-feb-2017	20-ene-2021		Wilbur Ross
3-ene-2017	3-ene-2019		Bob Corker
3-ene-2019	3-ene-2021	Secretaría de Comercio	Jim Risch

Tabla 6.1. (***continuación***)

Fecha inicio	Fecha Fin	Autoridad	Nombre
3-ene-2017	3-ene-2018	Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Ben Cardin
3-ene-2018	3-ene-2021		Bob Menendez
14-abr-2016	8-jun-2019	Miembro de rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Todd Chapman
3-jul-2019	15-jun-2024	Embajador de Estados Unidos en Ecuador	Michael J. Fitzpatrick
20-ene-2021	20 -ene-2025	Presidente	Joe Biden
20-ene-2021	20-ene-2025	Vicepresidente	Kamala Harris
26-ene-2021	20-ene-2025	Secretaría de Estado	Antony Blinken
20-ene-2021	03 de agosto 2021	Subsecretaria para asuntos del Hemisferio Occidental	July Chang
3-ago-2021	28-jul-2023	Subsecretario para asuntos del Hemisferio Occidental	Ricardo Zúñiga
22-ene-2021	20-ene-2025	Secretaría de Defensa	Lloyd Austin
2-feb-2021	20-ene-2025	Secretaría de Seguridad Nacional	Alejandro Mayorkas
3-mar-2021	20-ene-2025	Secretaría de Comercio	Gina Raimondo
3-feb-2021	22-sept-2023	Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado	Bob Menendez
3-jul-2019	15-jun-2024	Embajador de EE. UU. en Ecuador	Michael J. Fitzpatrick
26-jun-2024	Actualidad		Art Brown

Se puede afirmar que la situación de la política doméstica ecuatoriana facilitó mucho más la ejecución de la política exterior norteamericana en Ecuador al llegar al poder el demócrata Joe Biden en 2021. El exmandatario es además un experto en política internacional norteamericana tanto en términos globales como regionales. Ya como presidente del Comité de Política Exterior para América Latina del Senado, Biden conoció de cerca la región y por supuesto los intereses norteamericanos en Ecuador.

Consecuentemente, con la designación de Michael Fitzpatrick y una visión de expansión de la democracia y los valores (neo)liberales norteamericanos se consolidó también la política de fortalecimiento de la democracia —y dentro de ello los pensamientos neoliberales—, la

cooperación para el desarrollo, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen internacional organizado, que se han convertido en los objetivos centrales de la política exterior de EE. UU. para la región. Los problemas latinoamericanos, incluso en el gobierno de Biden, no han sido de relevancia para los gobiernos norteamericanos a pesar de su cercanía.

Para finalizar, se debe mencionar que en 2023 la llegada inesperada a la Presidencia de Ecuador de Daniel Noboa, un *outsider* de la política sin ningún plan de política exterior, trajo consigo el manejo improvisado de la relación con EE. UU. debido a varias razones. La primera es su escasa experiencia en política; la falta de un plan de política exterior y de un equipo afín de trabajo estructurado confiable evidenciaron la tendencia a gobernar sin un proyecto, con amigos cercanos y gente con poca trayectoria en la función y manejo de la cosa pública. Este ha sido un factor que se ha visto ya en gobiernos ecuatorianos anteriores (Basabe-Serrano y Medina 2024).

Segunda, esta tendencia a gobernar sin planificación sugiere que hay varios sistemas de poder e influencia con los que Noboa ha tenido que gobernar. Entre ellos sobresale su familia, debido al recorrido político y económico de su padre Álvaro Noboa, quien es una de las personas más ricas del país. Otro elemento lo constituye su círculo de amistades cercanas, más no sus pocos aliados políticos, como se observó en el alejamiento de su vicepresidenta Verónica Abad.

La tercera razón constituye su identidad y valores que son más próximos a los preceptos norteamericanos que a los ecuatorianos, marcados por su nacimiento, historia de vida y cercanía a la cultura y sociedad estadounidenses. Como sugiere Crenshaw (2017), detrás de estos sistemas hay relaciones de poder que impactan en las decisiones y obscurecen los efectos de dichas relaciones.

Evidentemente, el trasfondo social y personal del presidente Noboa han dejado entrever una clara afinidad e identificación con EE. UU. por su ideología neoliberal, cultura y educación. Esta cercanía hacia el país norteamericano y el contexto de inseguridad y hostilidad delincuencial en Ecuador han hecho que el país se exponga mucho más a los intereses de su socio mayor de la relación bilateral.

Por lo señalado, se puede afirmar que la vulnerabilidad de Ecuador ante la agenda de EE. UU. ha sido visible a lo largo de los tres periodos estudiados, permitiendo que sobre todo en la fase de restauración y con el primer mandato de Noboa los intereses norteamericanos se consoliden en Ecuador (Córdova Alarcón 2024a).

El regreso a la inestabilidad institucional y a la fragilidad laboral de las autoridades ecuatorianas de política exterior

Hasta finales del gobierno de Rafael Correa, Ecuador se mantuvo en un proceso de estabilidad política, aunque en todos sus mandatos la debilidad institucional fue muy alta. A pesar de las promesas del gobierno, la profesionalización de los servidores y las servidoras públicos/as y sobre todo del Servicio Exterior se deterioró. Este fenómeno se vinculó al proceso de transición de los roles del cuerpo diplomático y al cierre de la Academia diplomática.

Por otro lado, como se puede ver en la tabla 6.2, durante el gobierno de Moreno, la institucionalidad continuó debilitada por la rotación constante de autoridades. También, debido a la acusación y prisión de Jorge Glas, que trajo consigo un retroceso para la Vicepresidencia. Durante el gobierno de Lenín Moreno, Ecuador tuvo cuatro vicepresidentes y vicepresidentas: Jorge Glas, María Alejandra Vicuña, Otto Sonnenholzner y María Alejandra Muñoz, marcando una situación sin precedentes en democracias estables. Así, la instabilidad y poca continuidad laboral y de procesos se han mantenido hasta la actualidad.

Mientras que, hasta que finalizó su primer mandato, Daniel Noboa mostró incapacidad para trabajar en conjunto con su vicepresidenta. La violación a las normas constitucionales con decretos presidenciales para coartar sus derechos explica la falta de acuerdos mínimos que requieren una democracia y un Estado de derecho. En consecuencia, en el gobierno de Noboa parece incluso que las instituciones se debilitaron mucho más.

Tabla 6.2. Autoridades, embajadores/as y otros actores de Ecuador en EE. UU. en el periodo 2017-2024

Fecha inicio	Fecha Fin	Autoridad	Nombre
24-may-2017	24-may-2021	Presidente	Lenín Moreno
24-may-2017	6-ene-2018	Vicepresidente	Jorge Glas Espinel
6-ene-2018	6-dic-2018	Vicepresidenta	María Alejandra Vicuña Muñoz
11-dic-2018	10-jul-2020	Vicepresidente	Otto Sonnenholzner
22-jul-2020	24-may-2021	Vicepresidenta	María Alejandra Muñoz
24-may-2012	15-sept-2017	Ministros de Defensa	Miguel Carvajal Aguirre
15-sept-2017	27-abr-2018		Patricio Zambrano Restrepo
27-abr-2018	24-may-2021		Oswaldo Jarrín Román
24-may-2017	23-ago-2018	Ministra de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Eva García Fabre
23-ago-2018	20-jun-2019	Ministros de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Pablo Campana Sáenz
20-jun-2019	27-jun-2019		Yuri Parreño Rodríguez
27-jun-2019	24-may-2021		Iván Ontaneda Berrú
24-may-2017	12-jun-2018	Ministra de Relaciones Exteriores	María Fernanda Espinosa Garcés
12-jun-2018	9-jul-2020	Ministros de Relaciones Exteriores	José Valencia Amores
9-jul-2020	15-mar-2021		Luis Gallegos Chiriboga
15-mar-2021	24-may-2021		Manuel Mejía Dalmau
13-agos-2018	0ct-2019	Subsecretarios para América del Norte y Europa	Augusto Alejandro Saá Corriere
Jun-2021	Jul-2022		José Sandoval
Ene-2022	Sep-2024	Dirección para América del Norte	Xavier José Muñoz Aray
Mar-2015	24-jul-2017	Embajadores Ecuador en EE. UU.	Francisco Borja Cevallos
4-ene-2018	7-ene-2020		Francisco Carrión Mena
3-feb-2020	8-feb-2024	Embajadora Ecuador en EE. UU.	Ivonne Baki
24-may-2021	23-nov-2023	Presidente	Guillermo Lasso
24-may-2021	23-nov-2023	Vicepresidente	Alfredo Borrero

Tabla 6.2. (***continuación***)

Fecha inicio	Fecha Fin	Autoridad	Nombre
24-may-2021	18-oct-2021	Ministros de defensa	Fernando Donoso Morán
18-oct-2021	26-abr-2022		Luis Bolívar Hernández Peñaherrera
26-abr-2022	23-nov-2023		Luis Lara Jaramillo
24-may-2021	3-jul-2023	Ministros de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Julio José Prado
3-jul-2023	23-nov-2023		Daniel Legarda Touma
24-may-2021	3-ene-2022	Ministros de Relaciones Exteriores	Manuel Mauricio Montalvo
3-ene-2022	2-abr-2023		Juan Carlos Holguín
2-abr-2023	23-nov-2023		Gustavo Manrique
Abril-2024	Ene-2025	Subsecretaría para América del Norte y Europa	Carlos Játiva
2021	2023	Integrantes de la Comisión de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana (Asamblea)	Juan Fernando Flores
			Jessica Castillo
23-nov-2023	24-may-2025	Presidente	Daniel Noboa
23-nov-2023	24-may-2025	Vicepresidente	Verónica Abad
23-nov-2023	24-may-2025	Ministerio de Defensa	Gian Carlo Loffredo
23-nov-2023	19-oct-2024	Ministra de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	María Sonsoles García
19-oct-2024	13-feb-2025	Ministros de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Luis Alberto Jaramillo
13-feb-2025	10-abr-2025 (encargo)		Carlos Alberto Zaldumbide
10-abr-2025	24-may-2025		Luis Alberto Jaramillo
23-nov-2023	24-may-2025	Ministra de Relaciones Exteriores	Gabriela Sommerfeld
Abril-2024	Ene-2025	Subsecretario para América del Norte y Europa	Carlos Játiva
3-feb-2020	8-feb-2024	Embajadora de Ecuador en EE. UU.	Ivonne Baki
1-jul-2024	20-mar-2025	Embajador de Ecuador en EE. UU.	Cristian Espinosa Cañizares

Los problemas institucionales entre la Presidencia y la Vicepresidencia, surgidos el mandato de Moreno, coincidieron con el retorno de la inestabilidad de las autoridades en las instituciones que generalmente producen y ejecutan la política exterior. Así, por ejemplo, la Cancillería tuvo cuatro titulares durante el periodo presidencial de Lenín Moreno: María Fernanda Espinosa, José Valencia Amores, Luis Gallegos Chiriboga y Manuel Mejía Dalmau. Además, las asignaciones de roles y funciones de los/las colaboradores/as del Servicio Exterior no siguen procesos de selección y evaluación de capacidades de acuerdo a la función. Esta situación repercute en el desempeño del personal y para alcanzar los objetivos de política exterior de Ecuador (entrevista a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 19 de enero de 2025).

En un escenario así, los procesos de construcción, toma de decisiones y alcance de objetivos de política exterior de un Estado pequeño se ven afectadas por el desconocimiento y la falta de continuidad y coherencia entre las capacidades del/la diplomático/a y las exigencias del rol asignado. Esto debido a que las capacidades y experiencias del personal son desaprovechados y los intereses del Estado descuidados. Por citar un caso, la salida de María Fernanda Espinosa de la Cancillería restringió los procesos para la revisión de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

Este fenómeno se extendió a las otras carteras de Estado y con ello la intermitencia de las autoridades institucionales de política exterior impactó en los procesos, se facilitó la propagación de las fricciones al interior del partido de gobierno y hasta hubo un quiebre ideológico en los diseños, procedimientos y ejecución de la política.

Desde que Guillermo Lasso fue elegido presidente y hasta la culminación del primer mandato de Daniel Noboa, han sido responsables de la ejecución de la política exterior cuatro cancilleres más: Mauricio Montalvo, Juan Carlos Holguín y Gustavo Manrique —durante el gobierno de Lasso— y Gabriela Sommerfeld —en la administración de Noboa—. Varias otras instituciones que ayudan a crear política exterior y que la ejecutan experimentaron el mismo problema de inestabilidad.

En los últimos siete años han ejercido la titularidad del Ministerio de Defensa siete ministros; tres de ellos durante el gobierno de Moreno,

Miguel Carvajal Aguirre, Patricio Zambrano Restrepo y Oswaldo Jarrín Román; tres en la presidencia de Lasso, Fernando Donoso Morán, Luis Hernández Peñaherrera y Luis Lara Jaramillo; y uno durante el mandato de Noboa, Gian Carlo Lofredo.

En la cartera de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca fungieron cuatro personas como ministros y ministras durante el gobierno de Moreno, dos durante la presidencia de Lasso y una durante el primer gobierno de Noboa.

La inestabilidad institucional demuestra al mismo tiempo la fragilidad política del país. Estos factores han incidido en los procesos y posibilidades de alcanzar los objetivos de política exterior hacia un socio que, por la naturaleza de su poder, se constituye en un reto para un Estado pequeño (entrevista a excanciller de Ecuador, Quito, 23 de agosto de 2024). Además, el alto índice de criminalidad, la corrupción de algunas autoridades y servidores/as públicos/as de alto nivel en la Policía y el Ejército, así como la penetración del narcotráfico en la política han sido empleados estratégicamente por autoridades de EE. UU., sobre todo su embajador y servidores del área de Seguridad y Defensa, para posicionar y justificar la creciente influencia de EE. UU. en Ecuador (Córdova Alarcón 2024a).

Se puede concluir entonces que la debilidad institucional y la falta de continuidad de las autoridades responsables de las instituciones públicas hacen de un Estado pequeño mucho más vulnerable y por tanto mucho más propenso a la dominación de un Estado grande en su relación bilateral. Córdova Alarcón (2024a, 2025) ilustra cómo EE. UU. se posicionó en Ecuador y lo hizo servil a sus intereses de forma gradual debido a estos problemas internos. Así, Ecuador ha incrementado su endeudamiento tanto a través de créditos directos como de las multilaterales del tradicional sistema liberal occidental, el FMI y el BM. Es decir, se han retornado a las políticas de ajuste social, reducción del Estado y elevación de impuestos como una fórmula de recaudación fiscal.

El reto ecuatoriano de no caer en una nueva dependencia durante el proceso de restauración de la relación bilateral

El gobierno de Rafael Correa, sobre todo su saliente ministro de Relaciones Exteriores Ricardo Patiño, dejó entrever que para restablecer una relación confiable con EE. UU. se necesitaba una transformación tanto desde el interior del gobierno como desde la forma de interactuar con sus pares pequeños. Ecuador no encontró la estrategia para hacer de su mayor socio comercial también su mayor socio político y diplomático confiable mientras Correa fue presidente. Con razón, Francisco Carrión Mena (2017, 122) define a los años entre 2000 y 2015 como "periodos marcados periodos desaprovechados" para resaltar los altibajos de la relación de Ecuador con EE. UU.

En 2016, Ecuador tampoco tenía una fuerte relación bilateral con Rusia, otro de los poderes desafiantes de EE. UU. y considerado como amenaza para su seguridad nacional. Si bien, sus relaciones incluyeron aspectos políticos y educativos, estas se centraban especialmente en el sector de la economía con proyección a fortalecer el comercio internacional. Por otro lado, la relación bilateral de Ecuador con China, la principal competencia norteamericana en el campo de la economía, la tecnología y la conquista del espacio virtual, había madurado, reemplazando la dependencia de EE. UU. por la de China (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018). Sin embargo, Ecuador no era un socio privilegiado y estratégico para el dragón asiático en 2016 (Herrera Vinelli 2021). Muchos otros Estados latinoamericanos como Brasil atraían más a China por su tamaño, su significado internacional o su membresía en organizaciones internacionales/intergubernamentales emergentes como los BRICS.

De todas maneras, se podría decir que, de estas tres relaciones asimétricas, Ecuador tenía mejores relaciones políticas y diplomáticas con China y Rusia que con EE. UU. a comienzos de 2016. Esto se puede evidenciar en los cordiales recibimientos a las delegaciones del gobierno ecuatoriano en sus visitas a Moscú y a Pekín, en contraste con la pobre interacción política y diplomática con Washington. La fría relación entre Ecuador y EE. UU. se vincula con la referencia a las "divergencias y puntos de oposición" que

resalta la *Agenda de Política Exterior 2017-2021*, publicada en enero de 2018 (MREMH 2018, 20).

El segundo gobierno de Obama no reafirmó el entusiasmo del primer mandato para redireccionar su política exterior hacia América Latina como una relación estratégica para EE. UU. Su política exterior se centró nuevamente en Europa Oriental, Medio Oriente y Asia Oriental. Un gran esfuerzo norteamericano se hizo para respaldar y reforzar a Ucrania frente a la invasión rusa a Crimea y la consecuente anexión de la península. Al mismo tiempo, el gobierno norteamericano se encontraba aún empeñado en expandir la democracia en los países cuyas revoluciones en el contexto de la Primavera Árabe estaban siendo opacadas por el restablecimiento de regímenes antidemocráticos o cayendo en guerras civiles como en Siria.

Al final del gobierno de Obama, a pesar de su retórica positiva hacia América Latina, las preocupaciones de la política exterior de EE. UU. no se dirigieron a la región (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Zoom, 16 de octubre de 2024). Además, la ruptura de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. se experimentó durante el primer mandato de Obama y para fines de su segunda administración, la ruptura de la relación bilateral todavía persistía.

Es oportuno mencionar que la relación bilateral económica y comercial entre los dos socios fue la menos afectada durante la ruptura diplomática y la suspensión de la cooperación analizada en el capítulo anterior. EE. UU. no aplicó penalidades directas a Ecuador por su comportamiento a nivel global, aunque la exclusión de los productos ecuatorianos del Sistema General de Preferencias (SGP) en 2017 podría considerarse como una sanción indirecta.

En este contexto, es necesario considerar que la instrumentalización del poder económico por parte de EE. UU. ha sido muy común en sus relaciones bilaterales asimétricas con los Estados latinoamericanos en el último siglo (Santa-Cruz 2020). Las facilidades y los beneficios arancelarios pueden incrementarse o reducirse unilateralmente según los intereses del Estado oferente y la capacidad de negociación del Estado pequeño. En 2016, EE. UU., junto con China y la Unión Europea, seguía siendo uno de los socios comerciales más importantes de Ecuador a pesar del constante

declive del superávit en la interacción comercial desde 2012, cuando el superávit del saldo comercial ecuatoriano llegó a USD 5 061 000 000 y paulatinamente decreció hasta USD 1 163 000 000 en 2017 (MCE 2017).

En este escenario, es relevante preguntarse cuáles han sido los nuevos objetivos de la política exterior de Ecuador hacia EE. UU. en los últimos siete años. Claras respuestas a esta interrogante encierran, primero, la conservación y el fortalecimiento del comercio hacia EE. UU. por medio de las facilidades brindadas para el ingreso de más productos ecuatorianos y el mejoramiento de las ventajas arancelarias. Sobre todo, se encontraban en cuestión los beneficios arancelarios a ciertos productos asegurados mediante el contrato del SGP extendido desde 2015 hasta fines de 2017. Esta negociación y *lobby* con las autoridades tanto del Senado como del Ejecutivo resultan un real laberinto para cualquier diplomático/a ecuatoriano/a responsable de esta área en Washington. No depende necesariamente de la existencia de sinergias ideológicas, sino del momento para encontrar una oportunidad de interactuar en un campo donde cientos de países compiten por oportunidades para negociar con EE. UU. (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Zoom, 16 de octubre de 2024).

Además, se puede incluir a estos objetivos la propuesta de firmar un TLC con EE. UU., perseguida de forma particular por el gobierno de Guillermo Lasso después de la suspensión de las negociaciones en 2006. A esto se suma el interés del gobierno de Lenín Moreno en obtener mayor inversión directamente y por medio de las multilaterales de financiamiento como el FMI y el BM. Ya durante el penúltimo año de gobierno de Rafael Correa, la junta ejecutiva del FMI había interactuado nuevamente con las autoridades ecuatorianas en Quito por primera vez desde 2007, para realizar las usuales consultas con sus miembros *in situ* según el art. IV del Acuerdo del FMI, un procedimiento que emite un juicio favorable o no para acceder a nuevos créditos. Este proceso muestra con claridad que Ecuador tendía nuevamente el camino hacia la búsqueda de fondos en las multilaterales de Occidente.

Durante estos años, el precio del petróleo, el mayor producto de exportación de Ecuador, había caído, por eso el déficit presupuestario estaba calculado en USD 5 500 000 000 para 2015. Esta circunstancia en la eco-

nomía del país, además de la incertidumbre sobre la renovación de los beneficios arancelarios de las exportaciones a EE. UU. mediante el SGP, estaba obligando al gobierno a regresar a las multilaterales que había expulsado del país en 2007. Esta tendencia se reforzó pocos meses más tarde por las exigencias que venían de la necesidad de fondos para asistir las emergencias surgidas por el desastre natural de 2016, como se verá a continuación.

Consecuentemente, desde la llegada de Moreno al poder, se descuidó la búsqueda de inversiones alternativas extranjeras, parte por la presión norteamericana a las autoridades ecuatorianas y parte por la inestabilidad institucional. Así, los gobiernos de los últimos años han optado por incrementar el endeudamiento nacional directo e indirecto con EE. UU. y las multilaterales occidentales, sobre todo con el FMI, el BID y el BM. Al mismo tiempo, se han aplicado progresivamente ajustes estructurales y fiscales que responden a los intereses de los prestamistas internacionales en especial debido a una pobre negociación. Si bien es cierto que el poder financiero de Ecuador volvió a depender nuevamente de estas multilaterales, las estrategias de negociación pueden reducir la inequidad de poder producida por la asimetría entre los actores políticos (Long 2022).

No obstante, en el caso de la relación bilateral para la renovación del SGP se ha demostrado que Ecuador ha carecido de la capacidad para convencer a EE. UU. y extender estos beneficios para los productos ecuatorianos de exportación. La no renovación de este beneficio a partir de 2020 demuestra la limitada estrategia de Ecuador para negociar con su socio más grande. Con ello, EE. UU. ha ejecutado la propuesta del *American First* planteado por la política exterior del primer mandato de Donald Trump.

Las crisis por desastres naturales y sanitarios: factores que demandan a los Estados pequeños cuidar su relación bilateral asimétrica

Dos recientes crisis con grandes efectos en la economía y en la sociedad ecuatoriana demostraron que Ecuador, como Estado pequeño y débil, necesita mantener nexos confiables no solo con un socio fuerte, una potencia, sino

con varios: el terremoto de 2016 y la emergencia sanitaria por la propagación del COVID-19. Antes de relatar el proceso y desarrollar las demás explicaciones que facilitaron la interacción y, consecuentemente, la restauración de la relación bilateral Ecuador-EE. UU., es necesario recordar que, a la fecha de la emergencia derivada del evento sísmico del 16 de abril de 2016, que afectó en particular a gran parte de las provincias de Esmeraldas y Manabí, Ecuador mantenía todavía una tensa relación política y diplomática con su socio mayor a nivel económico y comercial, EE. UU.

Los desastres naturales de gran magnitud han sido siempre un reto enorme para Estados pequeños. Así se demostró en los terremotos de Haití en 2010, de Ecuador en 2016 y de Siria en 2023, cuyas afectaciones habrían sido más difíciles de manejar y resolver sin el apoyo externo. Si bien la comunidad internacional presta soporte a los Estados en situaciones de crisis, una relación bilateral confiable facilita el acercamiento y la colaboración para resolver problemas y consecuencias resultantes de crisis naturales y de otra índole.

El acercamiento a Ecuador en el contexto de la crisis natural causada por el terremoto fue coherente y apropiada por parte de las potencias del planeta, sobre todo de EE. UU. Pero, seguramente, fue también un reto para el cuerpo diplomático asignado a Ecuador, debido a la responsabilidad de velar por el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas en el exterior. Solo a cinco días de haber comenzado su misión, el embajador norteamericano en Quito, Todd Chapman, hizo un llamado a colaborar de cerca con Ecuador debido a la presencia de un gran número de norteamericanos y norteamericanas, tanto turistas como residentes, en el territorio y en respeto a los principios comunitarios internacionales de asistencia en momentos de catástrofes naturales.

Se podría afirmar que el terremoto del 16 de abril de 2016 forzó a las autoridades tanto ecuatorianas como norteamericanas de alto rango a interactuar mucho más con sus pares. Pocas horas después del terremoto, el secretario de Estado John Kerry anunció su apoyo a Ecuador y luego de tres días habló con el canciller ecuatoriano Guillaume Long para ratificar su respaldo. De manera simultánea, varias agencias norteamericanas se pronunciaron y se activaron para prestar ayuda a Ecuador.

En este sentido, es necesario recalcar que las agencias de servicio exterior de EE. UU. se complementan con una diversidad de actores sociales y económicos que actúan con diferentes niveles de autonomía en los campos de la cooperación internacional, educación, apoyo humanitario, protección del medioambiente, atención a crisis y catástrofes naturales, entre otras. En algunos casos, estos actores sociales estadounidenses son instrumentalizados por los actores políticos y los gobiernos para alcanzar sus objetivos de política exterior.

Los canales de proyección internacional de las agencias norteamericanas y los objetivos que buscan son muy diversos. Sus mecanismos no siempre están controlados de forma directa por el aparato estatal. Esa complejidad de los actores de política exterior se observó en la atención y apoyo de las agencias de EE. UU. a Ecuador en la crisis producida por el terremoto. Sin embargo, para este estudio se alude de forma especial a las agencias más cercanas a los gobiernos y a aquellas instituciones que funcionan en coordinación con el Ejecutivo o del Legislativo —como la USAID— y las representaciones diplomáticas del Estado federal.

En primer lugar, la visión de la política exterior del gobierno de Barack Obama se manifestó en una propuesta de incluir y construir una relación basada en la cooperación y el diálogo, que comenzó a fluir mucho más luego del terremoto. Por ejemplo, la llamada personal del presidente Obama a Correa para para manifestar su solidaridad y ofrecer ayuda a los ecuatorianos y las ecuatorianas, así como las felicitaciones de John Kerry en la conmemoración de un aniversario más del Primer Grito de la Independencia y su reiterada apertura a ofrecer apoyo para salir de la crisis social transmitieron una intención genuina del gobierno de Obama. Esta no se limitaba al aporte económico y logístico por la crisis, sino que también se orientaba a mejorar la cooperación en seguridad y otros ámbitos. Por tanto, se podría decir que esta manera amistosa de abordar a sus pares ecuatorianos/as abonó el camino para la reconstrucción de la relación bilateral.

Este diálogo abierto se reforzó con la acción y asistencia directa de ayuda humanitaria a los damnificados en las zonas de emergencia por medio del programa de la USAID y de la ONU. Cinco días después del terremoto, arribó la ayuda humanitaria gestionada por la Oficina de Asistencia

Humanitaria en el Extranjero de la USAID. La entrega de suministros médicos y de alimentos constituyó una de las formas de colaboración para solventar la crisis.

Estos gestos de la USAID fueron parte central del restablecimiento de las relaciones bilaterales de Ecuador con EE. UU., por medio de la cooperación para el desarrollo proveído por esta agencia, las misiones estadounidenses y las ONG cercanas al gobierno norteamericano e independientes. El reingreso oficial de la USAID a Ecuador se materializó en 2019, marcando una nueva era de la cooperación bilateral entre Ecuador y EE. UU.

Empero, los objetivos de política exterior estadounidenses hacia Ecuador perseguidos mediante estas agencias, las organizaciones no gubernamentales y las misiones diplomáticas no se han modificado en gran medida respecto de aquellos establecidos durante la primera década del siglo XXI.

Otro gesto que demuestra la restauración de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. en este periodo fue la renovación del SGP para Ecuador en 2018 con una vigencia para los tres siguientes años. Sin embargo, también refleja que EE. UU. volvió a emplear este instrumento de política exterior para proyectar sus prioridades estratégicas en los otros campos de su política exterior como la seguridad. Se puede aseverar entonces que el *economic statecraft*, como instrumento de política exterior, se implementó como medio para llegar a los otros objetivos de su política exterior, la seguridad internacional en el continente y el bloqueo de la influencia progresista en Ecuador.

Hasta 2023, el SGP no fue renovado en contraste con las expectativas ecuatorianas. Pero, esta posición de EE. UU. más bien responde, por un lado, a sus intereses estratégicos de política exterior para la región latinoamericana. Estos intereses están atados a la reactivación de la IV Flota del Comando Sur y a sus proyecciones de dominación y competencia en el espacio ultraterrestre a nivel global (Córdova Alarcón 2025).

Por otro lado, desde la propuesta pragmática y nacionalista de Donald Trump de una política del *American First*, las restricciones de beneficios arancelarios siguieron en vigor con la llegada de John Biden. Esta política se ha mantenido para Ecuador a pesar de los esfuerzos de la diplomacia ecuatoriana y del apoyo de los senadores estadounidenses Bob Menendez y

Jim Risch, quienes ya en 2023, en el Congreso, impulsaron la Innovation and Development Act (IDEA) en Ecuador, que busca que el país sea acogido en la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, como una forma reforzar la cooperación entre los dos Estados también en el área económica (Foreign Relations Committee 2023).

Las multilaterales regresaron a Ecuador al poco tiempo de ocurrido el terremoto de 2016. Entre ellas el FMI, que puso a disposición un fondo financiero por medio de su programa o instrumento de financiamiento rápido, que facilitó un préstamo de emergencia por USD 364 000 000 en julio de 2016. Para complementar este proceso de reacercamiento entre Ecuador y la multilaterales occidentales, el Banco Mundial aprobó un crédito casi inmediato por USD 150 000 000 a los tres días del desastre y con ello reafirmó su presencia en Ecuador. En conclusión, este desastre natural facilitó la aproximación y la cooperación tanto entre EE. UU. y Ecuador, como con las multilaterales.

La otra crisis que demandó una activación internacional y acercamiento a las potencias fue la emergencia sanitaria producida por la pandemia del COVID-19. Este fenómeno sanitario de carácter global impactó a todos los Estados con diferentes efectos y mostró la fragilidad de los sistemas de salud, sobre todo del ecuatoriano. La débil organización institucional y gubernamental fue decisiva especialmente en los sectores sociales más vulnerables de la sociedad civil de las ciudades grandes como Guayaquil. Se demostraron los graves efectos de las políticas neoliberales reinsertadas en el país como la poca atención e inversión en la infraestructura sanitaria, los servicios sociales y de educación, descuidadas con la llegada de Moreno a la presidencia. Este abandono se relaciona no solo con los ajustes fiscales solicitados por las multilaterales, sino también con la escasa gestión internacional para la inversión en el país.

Al mismo tiempo, este fenómeno puso en evidencia la importancia para un Estado pequeño de trabajar con multilaterales confiables, pero que Ecuador requiere mayor capacidad para la negociación y proyección de sus intereses debido a dos factores claves que se vieron con mayor claridad en la lucha contra la pandemia. Uno fue la dependencia de Ecuador de las grandes potencias en tecnología, investigación, medicina y manejo de

crisis sanitarias. El otro factor fue la vulnerabilidad del país en su condición de Estado pequeño y débil para negociar con las poderosas empresas transnacionales de investigación médica y farmacéutica, por ejemplo, las compañías AstraZeneca, Pfizer y Novavax. El acceso a una negociación y asignación de un número de dosis de vacunas a Ecuador fue casi imposible. Por tanto, el país necesitaba apoyarse en las grandes potencias y luego en el mecanismo COVAX, desarrollado entre varias multilaterales bajo la dirección de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la ONU, para la distribución apropiada de vacunas contra el COVID-19 a todos los Estados del planeta.

Por otro lado, las buenas relaciones de Ecuador con varias potencias como Rusia y China mientras comenzaba a estrechar lazos con EE. UU. desde 2018, facilitó la negociación ecuatoriana con el país del norte para la provisión de vacunas. La cercanía y asistencia de China y Rusia impulsaron a EE. UU. a ofrecer facilidades en este sentido, por la competencia para la venta de las vacunas contra el COVID-19 que avizoraba. En esa pugna, China logró la ventaja, ya que donó la mayor cantidad de vacunas a Ecuador. Esto fue útil para negociar más dosis con EE. UU. (Baki 2021), aunque con anterioridad ya había permitido el acceso a las primeras vacunas para Ecuador.

Este es un ejemplo, por una parte, de la importancia para un Estado pequeño en una relación asimétrica de mantener relaciones bilaterales confiables con potencias. Por otra, ilustra la relevancia de desarrollar una política exterior del "no alineamiento", sino más bien bilateral activa como sugieren Fortín, Heine y Ominami (2021).

Esta estrategia permite a los Estados pequeños de la relación bilateral asimétrica interactuar con varias potencias al mismo tiempo y también plantear estrategias para proyectar su política exterior sin restricciones definidas. Por el contrario, una alianza en términos ideológicos o militares, como lo definen las teorías realistas, limita esa acción a los Estados pequeños en una relación bilateral o multilateral de bloques contrapuestos. De igual manera, una alianza con una potencia restringe la acción pragmática de política exterior de Estados pequeños con otras potencias. Consecuentemente, las alianzas de Estados pequeños con Estados potencias o bloques ideológicos contrapuestos disminuyen las posibilidades de interactuar con otros bloques u otras potencias.

Por lo expuesto, se concluye que la pandemia demostró el reacercamiento de EE. UU. hacia Ecuador. Además, que las relaciones bilaterales confiables y estables con varias potencias facilitan a los Estados pequeños implementar estrategias para influenciar a sus pares en una relación bilateral asimétrica. Con ello, se complementa la sugerencia de que la pertenencia de los Estados pequeños a organizaciones multilaterales es oportuna para proyectar sus intereses a nivel internacional (Salgado Espinoza 2017).

La nueva cooperación bilateral en el campo de seguridad y lucha contra el narcotráfico: el regreso de la presencia militar norteamericana a Ecuador

La ruptura en la cooperación internacional en seguridad y defensa entre Ecuador y EE. UU. duró varios años. En la actualidad, se puede afirmar que la relación bilateral en este campo ha sido restaurada, ya que es muy activa. Sin embargo, prevalecen el interés y la estrategia norteamericana para la región, más no los intereses de Ecuador (Córdova Alarcón 2024a, 2025).

Una variedad de factores evidencia y explica esta dinámica, cercana, pero intrigante relación. Una de las circunstancias que aclara el proceso de restauración es el entorno bilateral creado por el expresidente Lenín Moreno desde su llegada al poder. Cuando Moreno se convirtió en presidente, las relaciones y la cooperación en seguridad y defensa entre Ecuador y EE. UU. estaban fracturadas, excepto con la Administración de Control de Drogas [DEA, por sus siglas en inglés] (Córdova Alarcón 2024a). A finales de junio de 2018, cuando María Fernanda Espinosa dejó la Cancillería para encargarse de la Presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Moreno se había alejado ya de la tendencia progresista, de varios de los aliados del expresidente Rafael Correa —el vicepresidente Jorge Glas, por ejemplo—, y de su política doméstica y exterior,

Paralelamente, la relación con EE. UU. atraía una serie de oportunidades de interacción debido al nuevo entorno bilateral creado con el regreso de Oswaldo Jarrín al Ministerio de Defensa en abril de 2018. El ministro mantuvo varios métodos de vinculación con diferentes instituciones militares y de

seguridad norteamericanas. A esto se suma una ola de violencia a comienzos del mismo año en Ecuador, que demandaba mayor atención de las autoridades locales, nacionales y de la llamada cooperación nacional para la seguridad y lucha contra el narcotráfico internacional.

Como sugiere Córdova Alarcón (2024b), el punto de partida se identifica en las acciones terroristas auspiciadas por el grupo narco-delincuencial Frente Oliver Sinisterra, dirigido por alias Guacho, que había permeado las fronteras y operaba en la zona occidental fronteriza de Colombia y Ecuador.

El retorno de Jarrín al Ministerio de Defensa reforzó las propuestas de resurgimiento de la cooperación con la reapertura de las oficinas de cooperación para la seguridad en la Embajada norteamericana, y también se extendió a la firma de un acuerdo de asociación estratégica entre los dos Estados. En este contexto, la alta influencia de EE. UU. en las políticas e instituciones era evidente una vez más, pero no se podría considerar a esta influencia como injerencia norteamericana. La *Política de Defensa Nacional* —conocida como Libro blanco para la defensa nacional—, desarrollada y publicada bajo la dirección de Jarrín, resalta con claridad el rechazo a la injerencia extranjera en los asuntos internos de un Estado. No obstante, la progresiva intervención de EE. UU. en los siguientes años fue evidente, aunque con el aval de los representantes de diferentes sectores.

Por otro lado, Guillermo Lasso fue un presidente con una orientación claramente proamericana, con él las posibilidades para la ejecución de la *Integrated Country Strategy 2022* de EE. UU. para Ecuador se hizo mucho más fácil. En este sentido, acertadamente señala Córdova Alarcón (2022) que las intervenciones norteamericanas en Ecuador pueden ser más bien vistas como resultado de una invitación.

Las constantes donaciones de EE. UU., por medio de la Embajada norteamericana en Quito, a las instituciones de defensa y seguridad, tanto la Policía como el Ejército ecuatoriano, desde 2018 hasta la actualidad demuestran el restablecimiento de la presencia de EE. UU. en este ámbito. No obstante, debido a las grandes diferencias y capacidades de la asimetría en la relación bilateral, es discutible si para un Estado pequeño la presencia acentuada de un Estado potencia/hegemónico es saludable o más bien se convierte en una amenaza y no en una cooperación equitativa.

Además, las decenas de visitas de autoridades militares y políticas de EE. UU. a Ecuador y viceversa muestran esa dinámica y consecuente restauración de la relación bilateral. Asimismo, los recursos asignados por EE. UU. a Ecuador para la cooperación internacional en seguridad dan cuenta de esa reparación de la relación bilateral que estuvo lesionada sobre todo durante el último mandato de Rafael Correa. Al mismo tiempo, se revela cómo EE. UU. en su relación bilateral asimétrica ha empleado en Ecuador su *economic statecraft* para cumplir sus objetivos.

Ecuador por su parte ha respondido a esa presión de poder propia de las relaciones asimétricas. La expulsión de Assange de la Embajada de Ecuador en Londres es una muestra. La cesión de sus documentos ecuatorianos y la entrega a la justicia británica, es un gesto de rendición a la presión de EE. UU. o al condicionamiento para la asignación de recursos para la seguridad.

Ya en 2017, John Kerry había solicitado de manera informal al gobierno ecuatoriano que restrinja a Assange el acceso a los medios digitales. Pocos meses después, el discurso en favor de los derechos humanos y de la libertad de expresión, es decir de asilo político con el que se ofreció resguardo a Assange, cambió por una narrativa ofensiva de Moreno hacia el australiano. La decisión de expulsar a Assange de la Embajada ecuatoriana en Londres responde al carácter sumiso de la política ecuatoriana y evidencia una reivindicación de los objetivos de política exterior norteamericana en su relación bilateral con Ecuador.

Esta alta presencia e influencia de EE. UU. en el campo de la seguridad y defensa está claramente relacionada al rol del Comando Sur (Southcom) para la región, así como a una mayor planificación de los objetivos y medios establecidos tanto en la *Integrated Country Strategy* de EE. UU. para Ecuador de abril de 2022 como en la de agosto de 2024.

La escalada de violencia que se radicalizó a partir de enero de 2018 y que mostró las debilidades de la seguridad nacional policial para defender a Ecuador facilitó el reacercamiento y la reactivación de la presencia de EE. UU. en Ecuador. Este hecho, en congruencia con el retorno de Oswaldo Jarrín al Ministerio de Defensa, así como la fidelidad a la política exterior estadounidense centrada en la lucha contra las drogas y la aplicación de la diplomacia del dólar (*dollar diplomacy*), favoreció el

establecimiento de nuevas líneas de cooperación en seguridad y defensa entre los dos Estados.

Todo esto fue alimentado por una política de constante interacción entre autoridades políticas y militares de diferentes niveles de acción y toma de decisiones que contribuyó a la ejecución de la nueva estrategia de seguridad nacional de EE. UU. promulgada en 2022 por el gobierno de Joe Biden. Entre sus prioridades, para el presente estudio se consideraron los puntos "*Out-competing and Constraining Russia*" y "*Foster democracy and Shared Prosperity in the Western Hemisphere*", que responden a los intereses norteamericanos de reducir la influencia china en América Latina y consolidar su estrategia. Esta última contempla la ubicación de un punto de control en las islas Galápagos para la competencia y monitoreo de la presencia China en la región (Córdova Alarcón 2025). En este contexto, el Congreso de EE. UU. aprobó también la United States-Ecuador Partnership Act de 2022.

Como resultado de la estrategia de política exterior planteada por el gobierno de Biden, se firmaron 11 acuerdos entre EE. UU. y Ecuador de mayo de 2019 a octubre de 2023 (Córdova Alarcón 2024b), que atienden más bien a los intereses norteamericanos. Entre ellos, resaltan:

- el Memorando de Entendimiento para impulsar el desarrollo en Ecuador, de 2019;
- el Memorando de Entendimiento sobre el Sistema Cooperativo de Integración de Información Situacional, de 2021;
- el acuerdo para la interoperabilidad de la Armada de Ecuador y la Armada de EE. UU., de 2022;
- el Memorando de Entendimiento para el Uso del Sistema eTrace para la Trazabilidad de Armas de Fuego de 2022;
- el Acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Asistencia en Intercepción Aérea, de 2023;
- el Memorando de Entendimiento para Fortalecer las Capacidades de las Fuerzas Armadas, de 2023;
- el Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América Relativo al Estatuto de las Fuerzas (SOFA), de 2023; y

- el Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América Relativo a Operaciones Contra Actividades Marítimas Transnacionales Ilícitas, de 2023.

Estos convenios evidencian una amplia interacción como producto de la reparación de la relación bilateral en seguridad y defensa.

Al iniciar el gobierno de Daniel Noboa solo se confirmó esta tendencia y se facilitó el desarrollo de las políticas de seguridad como política exterior de EE. UU. para Ecuador (Córdova Alarcón 2025). La ratificación de los acuerdos relativos al Estatuto de las Fuerzas y a Operaciones contra Actividades Marítimas Ilícitas en febrero de 2024, y la firma del Convenio de Cooperación Bilateral en Seguridad por USD 25 millones de septiembre de 2024 evidencian esta cercana interacción.

No obstante, el fortalecimiento de la presencia de EE. UU. en Ecuador responde por una parte a la ineficiencia e incapacidad de la instituciones y gobiernos ecuatorianos para brindar seguridad a la ciudadanía y proteger la soberanía nacional y, por otro, a la planificada política exterior de seguridad de EE. UU. para la región y el continente (Córdova Alarcón 2023b, 2024a, 2024b).

Si bien la incautación de droga con asistencia de EE. UU. en inteligencia y logística ha mejorado, este resultado es posible en mayor medida por la ejecución de la política exterior norteamericana que por la articulación de la política exterior ecuatoriana. La razón principal es que no existe una hoja de ruta clara sobre las políticas exteriores de seguridad internacional y defensa de Ecuador (entrevista a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 19 de enero de 2025).

Otro factor que evidencia este proceso de cambio a una política bilateral de restauración y baja fricción entre los dos Estados es la política ecuatoriana en el contexto multilateral. Para comienzos del gobierno de Moreno, Ecuador tampoco estaba ligado a una organización internacional regional fuerte, a las que generalmente acuden los Estados pequeños para resolver crisis de gran magnitud como el terremoto de abril de 2016, para la proyección de sus intereses hacia el exterior.

A su vez, en 2016, la UNASUR había dado señales de la primacía de la ideología sobre la acción pragmática en su proceso de integración.

El deceso del presidente venezolano Hugo Chávez significó sin duda el declive de esta organización, pero ante todo el fin de la ALBA. Por otro lado, la CELAC ha sido un foro en el que interactúan las autoridades, pero sin la capacidad para producir política colectiva vinculante para los Estados, mientras que la CAN ha estado siempre centrada en aspectos muy específicos del área del comercio y sin mucha trascendencia en el campo político.

Entre los demás eventos que explican esta relación que ha permitido a EE. UU. llegar con cooperación internacional en seguridad y defensa a Ecuador, se pueden rescatar el retorno de Ecuador a la Junta Interamericana de Defensa en 2019; la creación de la Asociación ecuatoriana de exmiembros del Colegio Interamericano de Defensa y, finalmente, el alejamiento de Ecuador de la ALBA y la renuncia a la UNASUR. Con el debilitamiento de estas organizaciones internacionales, sobre todo se apoyó a EE. UU. en su objetivo de destrucción de la amenaza a la hegemonía norteamericana en el hemisferio.

Se concluye que el acercamiento y restauración de la relación bilateral se explica por la sumisión de los últimos gobiernos a los intereses norteamericanos y por una clara adhesión a las líneas de política exterior norteamericana. Estas han sido diseñadas desde el Ejecutivo, varias instituciones gubernamentales, como el Congreso, y las agencias de política exterior norteamericanas.

De hecho, la supremacía en las capacidades tanto materiales como humanas del Estado potencia frente a la desinteresada política del gobierno ecuatoriano, a partir de su deslindamiento del progresismo, hizo que los gobiernos adopten una postura más dócil, generando menos fricción.

Finalmente, es oportuno señalar que Ecuador abandonó los planteamientos de política exterior de 2017 y no ha podido establecer un propósito claro en su relación bilateral con EE. UU. Mientras Lasso se mantuvo en el poder, no especificó sus objetivos de política exterior hacia sus socios más importantes. Lo que resulta aún más preocupante, Daniel Noboa alcanzó la presidencia sin un planteamiento general de política exterior. Por tanto, la relación bilateral tomó el rumbo favorable más bien para los intereses norteamericanos desde los mandatos de Moreno y Lasso. En consecuencia. Ecuador poco ha logrado de sus difusos objetivos de política exterior hacia EE. UU.

Una excepción es sin duda el apoyo estadounidense a la propuesta de Ecuador durante el gobierno de Guillermo Lasso para el nombramiento como miembro temporal en el Consejo de Seguridad 2023-2025 de la ONU. Sin embargo, será oportuno conocer si los intereses de Ecuador fueron posicionados o no durante esos dos años en el seno de la institución internacional multilateral más importante del planeta.

Conclusiones

En el presente capítulo se explicaron y resaltaron algunos procesos que facilitaron el restablecimiento de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. durante el periodo 2016-2024. A su vez, se propuso que entre los factores relativos a la restauración se encuentran las crisis que afrontó Ecuador por el terremoto del 16 de abril de 2016 y por el COVID-19.

Ambas situaciones trajeron efectos económicos y sociales importantes, y demostraron que el Estado ecuatoriano carecía de la capacidad para solventar las demandas de los sectores de la sociedad más afectados. Además, se hizo patente la debilidad institucional y la escasa infraestructura pública. También se evidenció la necesidad de Ecuador de tener una política de diálogo y de cooperación bilateral no solo con una potencia, sino con varios aliados desde la neutralidad, por ejemplo, China, la Unión Europea y Rusia.

Las dos crisis facilitaron la restauración de la relación bilateral con EE. UU., sin embargo, el desastre natural de 2016 hizo palpable que un país pequeño requiere de estrategias más sofisticadas, tanto en su política nacional como internacional, para enfrentar fenómenos naturales que sobrepasen su capacidad de acción al atender las necesidades de la ciudadanía en momentos críticos. Se observó que independientemente de intereses estratégicos, geopolíticos o geoeconómicos, los Estados tienden a responder de forma positiva a problemas humanitarios causados por fenómenos naturales como el terremoto de 2016.

A las crisis se sumaron diversos factores para el restablecimiento de la relación bilateral con el país del norte, entre los cuales destacan la afinidad

ideológica entre los tres últimos gobernantes de Ecuador y las bases ideológicas de la política exterior norteamericana. Si bien Moreno dejó entrever su afinidad por las políticas exteriores norteamericanas hacia América Latina de una forma tibia, los gobiernos de Guillermo Lasso y Daniel Noboa han sido mucho más abiertos y coherentes en declararse pronorteamericanos. Por tanto, han adoptado políticas similares a las de EE. UU., alineándose con las propuestas políticas del socio con mayor poder.

Capítulo 7
Ideología, institucionalidad e intereses como otros factores que fomentaron una relación bilateral inestable: conclusiones

No se pueden abordar las conclusiones de este libro sin resaltar las interrogantes que marcaron su punto de partida: ¿qué factores explican la inestable relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI?, ¿bajo qué circunstancias ha sido posible reestablecer la cooperación entre ambos países durante los últimos años?

A su vez, se propuso que la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. ha sido inestable en lo que va del siglo XXI. Varias situaciones lo confirman: la ruptura diplomática y la expulsión de Ecuador de varios funcionarios norteamericanos; el cese de la cooperación internacional en algunos campos por más de cuatro años y la no renovación de los beneficios arancelarios a Ecuador por parte de EE. UU.

También se planteó que el estudio e investigación sobre la relación bilateral entre los Estados pequeños y un Estado potencia o hegemónico requiere de mayor atención. Se sugiere que la academia, particularmente los estudios de Estados pequeños (EEP) y el análisis de política exterior (APE) como subdisciplinas de las relaciones internacionales, está en deuda con estudiantes, tomadores de decisiones, actores políticos y la sociedad en general.

Esta escasez en la investigación sobre la relación bilateral de Estados pequeños con sus pares más grandes dentro de los EEP y el APE en América Latina es producto de un precario desarrollo de este campo dentro de las relaciones internacionales y en general de la academia latinoamericana. En

conjunto, esa falta de investigación y desarrollo de estrategias de política exterior locales y referencias a estrategias de política exterior creadas en el extranjero permiten que tanto lectores y lectoras como actores y actoras de la política subestimen el potencial y capacidades de los Estados pequeños latinoamericanos para crear y ejecutar su política exterior.

En todos los capítulos de esta obra se busca rescatar factores importantes de los EEP, la política exterior de Estados pequeños y sobre todo de la política exterior bilateral ecuatoriana hacia EE. UU. desde que inició el siglo XXI. Así, en el primer capítulo se demuestra que la región donde han florecido los EEP es Europa, ya que ahí se puede localizar la mayor cantidad de centros de este tipo de estudios.

Este fenómeno no solo tiene que ver con la capacidad económica de estos Estados, sino también con las cualidades de su educación a nivel global, la convicción de que un enfoque de los EEP permite desarrollar políticas adecuadas acordes a sus capacidades a nivel doméstico e internacional. Además, se señala que estos centros han desarrollado los EEP en un campo mucho más amplio de las relaciones internacionales, incluyendo a los demás campos de las ciencias sociales y humanidades como la ciencia política, la geopolítica, los estudios climáticos, el deporte, etc. Por tanto, se plantea que los EEP han contribuido desde su seno con la propuesta de que las relaciones internacionales sean más inter y transdisciplinarias, metodológica y teóricamente plurales.

En las primeras secciones del libro se evidencia también la pobre contribución de la academia latinoamericana a las reflexiones sobre el objeto mismo de los EEP: los Estados pequeños. Así, las reflexiones presentadas buscan llenar esos vacíos y ofrecer un enfoque analítico concebido como análisis de política exterior asimétrico, que combina los conceptos de pequeñez, interseccionalidad y asimetría con enfoques teórico-metodológicos del APE y demás ciencias sociales para examinar las relaciones bilaterales inestables entre un Estado pequeño y un Estado potencia o relativamente mucho más grande, tomando como caso de estudio la relación bilateral de Ecuador con EE. UU. en el siglo XXI. De esta manera, el libro contribuye al desarrollo de los EEP y, por otro lado, con el análisis bibliográfico, cuestiona y compara las fuentes de la política exterior tanto de EE. UU. como de Ecuador.

El análisis en el segundo capítulo evidencia que tanto las fuentes de política exterior de EE. UU. como las de la política exterior de Ecuador tienen sus orígenes en una variedad de factores, como sus normativas constitucionales, sus leyes de primer y segundo orden, sus valores y principios fundacionales, los intereses grupales económicos y sociales, así como en los entornos familiares y personalidades de cada gobernante.

La diferencia en la construcción de la política exterior se ubica en los actores de la política y la distribución del poder. En el caso ecuatoriano, el monopolio del poder para la construcción y ejecución de la política exterior se encuentra en el Ejecutivo. Los poderes Legislativo y Judicial pueden influenciar y restringir la ejecución de la política exterior solo en situaciones muy específicas.

Por el contrario, en EE. UU. esos poderes se encuentran mucho más divididos tanto en la Presidencia como en el Legislativo (Senado y Cámara de Representantes) y Judicial. Además, las agencias norteamericanas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y transnacionales de fuentes privadas juegan un rol muy relevante en la construcción y ejecución de la política exterior norteamericana. En este sentido, en el libro se deja claro que si bien la política exterior de EE. UU. en los ámbitos de seguridad y emergencia nacional es bastante homogénea, en las demás áreas de su política exterior es muy compleja y difusa.

No obstante, en EE. UU. la presidencia posee algunas particularidades que hacen del Ejecutivo el poder con mayor influencia, como se puede observar en el tercer capítulo. Finalmente, se refuerza que los/las actores/as y los/las ejecutores/as de la política exterior en EE. UU. tienen varios canales. Además del aparato militar y diplomático, están, por un lado, las agencias del gobierno para la política exterior, como la USAID o la CIA, y el FBI desde el Poder Judicial. Por otro lado, estos son actores internacionales sin una clara dirección del gobierno central federal. A estos actores se suman otros de carácter no estatal, sobre todo transnacionales como Chevron Texaco, y las ONG de carácter social, cuyos fondos provienen generalmente de grupos de poder, filántropos, transnacionales y sectores religiosos. Evidentemente, todas estas instituciones están ligadas a ciertos intereses, ideologías y convicciones. Por tanto, sus acciones

persiguen reforzar y expandir sus intereses, convicciones e ideologías según corresponda.

En estas primeras secciones del libro se alude además a la historia reciente de las relaciones bilaterales de EE. UU. con Ecuador y en parte con los Estados pequeños latinoamericanos. Esto permite evidenciar que las rupturas de las relaciones diplomáticas entre estos actores políticos han sido muy comunes y han terminado con frecuencia por acción del Estado pequeño. Claros ejemplos de ello en el siglo XXI son los casos de Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

La reflexión y la revisión de la literatura permitieron proponer que en una relación bilateral asimétrica inestable se presentan tres periodos de interacción: fricción, ruptura y restauración. Además, se desarrolló un marco conceptual con base en las definiciones centrales de la teoría de la asimetría en las relaciones internacionales, el poder en las intersecciones de los sistemas sociales de toma de decisiones y la pequeñez como factor influyente en la política exterior de los Estados.

A partir de estas reflexiones, en este libro se plantea que la asimetría o la pequeñez como tal no necesariamente pueden ser concebidas como mecanismos causales de fricción y quiebre de una relación bilateral. Más bien son los contextos en los que actúan los Estados pequeños y grandes, y la instrumentalización de los atributos de pequeñez y de considerarse una supremacía relativa de la relación bilateral los elementos que orientan la construcción y ejecución de la política exterior. Por tanto, esos atributos explican una relación bilateral asimétrica inestable.

No obstante, con base en los planteamientos teóricos en torno a los conceptos de asimetría en las relaciones internacionales propuestas por Brantly Womack (2016), de interseccionalidad de Kimberlé Crenshaw (2017) y las reflexiones desarrolladas sobre pequeñez de un Estado en el contexto de una relación bilateral asimétrica, se crearon mecanismos explicativos como guías hacia las respuestas a las interrogantes planteadas. Estas propuestas hipotéticas se desarrollan en el segundo capítulo de este libro, a manera de herramientas para la interpretación de la investigación.

A partir de estas premisas, se puede afirmar que los factores más sobresalientes que explican la relación bilateral asimétrica inestable entre Ecuador

y EE. UU. en el siglo XXI, en las etapas de fricción, ruptura y restauración, son de carácter ideológico, geopolítico, económico y moral (valores).

Para comprender el impacto de cada carácter, se puede asignar a cada uno, en cada periodo de la relación, una valoración e interpretación en una escala de baja (B), media (M) y alta (A), que se sustenta en la examinación de los diversos pasos, vinculaciones y contextos en los que se desenvolvieron los/las actores/as de la política exterior bilateral entre Ecuador y EE.UU., y que permitieron identificar los mecanismos causales complementarios entre sí anotados en la tabla 7.1 y desarrollados con mayor profundidad en las secciones que integran el presente capítulo.

Tabla 7.1. Factores que explican la inestabilidad de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU. en el siglo XXI

Carácter/ Periodo	Ideológico	Geopolítico	Económico	Moral (valores)
Fricción 2005-2011	Choque de ideologías: M/A	Percepción ecuatoriana de amenaza: M	Coerción económica de Ecuador: A	Unitarismo federal y convencimiento de supremacía moral de EE. UU. y percepción ecuatoriana de falsa filantropía: A.
Ruptura 2012-2017	Choque de ideologías: A	Percepción ecuatoriana de amenaza: A	Coerción económica de Ecuador: M	Unitarismo federal y convencimiento de supremacía moral de EE. UU. y percepción ecuatoriana de falsa filantropía: A.
Restauración 2016-2024	Choque de ideologías: B	Percepción ecuatoriana de amenaza: B	Coerción económica de Ecuador: A	Unitarismo federal y convencimiento de supremacía moral de EE. UU. y percepción ecuatoriana de falsa filantropía: M.

Confrontación ideológica en la política exterior bilateral ecuatoriana-estadounidense en el siglo XXI

En cuanto al carácter ideológico, durante los periodos de fricción y ruptura, se observó un claro conflicto de ideologías en el que el aislamiento e internacionalismo de EE. UU., como un Estado federal democrático y única potencia global a comienzo del siglo XXI, se contraponían con el progresismo y socialismo del siglo XXI de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa.

Este mecanismo explicativo es considerado alto durante los periodos de fricción y ruptura y bajo en el proceso de restauración, debido a que la divergencia de ideologías generó gran tensión entre los/las actores/as políticos/as encargados/as de la construcción y ejecución de la política bilateral entre Ecuador y EE. UU. La visión comunitarista y enfocada en el conjunto social —muy cercana al chavismo y al progresismo sudamericano— de la política doméstica e internacional de Ecuador inquietó a los/las actores/as políticos/as norteamericanos/as. Dichos/as actores/as se desenvuelven según la convicción de que su Estado está llamado a prevalecer sobre los diversos valores y principios que subyacen en las otras culturas e ideologías.

Por el contrario, durante el periodo de restauración, el carácter ideológico fue más bien catalogado como bajo, esto responde a la congruencia y armonía existente entre la ideología de los últimos tres gobiernos ecuatorianos y la visión de la política norteamericana para la región. Se podría decir entonces que los gobiernos ecuatorianos proestadounidenses no impugnaron vehementemente las convicciones ideológicas e intereses norteamericanos en Ecuador, más bien se mostraron afines con la visión ideológica y la política norteamericana para la región, de forma específica para Ecuador. En consecuencia, la fricción y la posibilidad de una ruptura de la relación se redujo, al mismo tiempo que la capacidad de agencia del Estado pequeño para representar sus principios sociales, culturales y morales, que son los fundamentos de una ideología.

Percepciones de amenaza en lugar de cooperación: la sobredimensión de la presencia de EE. UU. en Ecuador

En el carácter geopolítico, considerado como el fenómeno de influencia y dominación de unos Estados a otros, se observó que Ecuador percibió como una amenaza la sobredimensión de la presencia hegemónica continental y la reiterada mención de la Doctrina Monroe de EE. UU.

A su vez, la exacerbación de las capacidades militares, el comportamiento agresivo y la intervención geopolítica de EE. UU. constante, así como su interés de posicionarse internacionalmente por medio de la cooperación en seguridad y la lucha contra el narcotráfico junto a instituciones de Ecuador y su estadía en la FOL de Manta, condujeron también a generar percepciones de amenaza en lugar de tomarlas como señales de cooperación entre pares.

Se puede afirmar que, transversalmente en los periodos de fricción y ruptura de la relación bilateral, la percepción de amenaza fue alta. Esto se debe a que la interacción se desarrolló en un ámbito de contradicción política e hipótesis de conflicto amigo-enemigo para Ecuador, mientras que EE. UU. desatendió sus relaciones con el país y toda la región latinoamericana. La supremacía estadounidense motivó en los/las actores/as políticos/as norteamericanos/as una expectativa de sumisión de Ecuador que, con el desarrollo de la fricción, no se materializó y facilitó la ruptura de la relación bilateral.

EE. UU. descuidó la región latinoamericana y sus intereses geopolíticos tradicionales, sobre todo en los Estados pequeños como Ecuador, porque se enfocó en la lucha global contra el terrorismo en Medio Oriente, la guerra con Irak y Afganistán, y en evitar el regreso de las grandes potencias como China y Rusia. Además, buscó limitar el desarrollo de armas nucleares por parte de Irán y Corea del Norte. El resultado fue el surgimiento de muchos desacuerdos debido a que mientras EE. UU. atendía sus prioridades de política exterior, Ecuador trató de crear una nueva visión geopolítica, y de diversificar los actores internacionales con los que estaba en contacto, para compensar el vacío que dejó EE. UU.

Se suscitaron muchas discrepancias también por el establecimiento de vínculos de Ecuador con Irán, China y Rusia. Además, la escasa atención

de EE. UU. a las necesidades ecuatorianas fue aprovechada por Ecuador para plantearse políticas exteriores que se contraponían al sistema económico neoliberal impuesto en América Latina desde los 80. Dicho sistema afrontó así un gran desafío estructural y cultural que preocupó a EE. UU., y que significó para los/las actores/as políticos/as ecuatorianos/as —sobre todo para Rafael Correa y sus seguidores cercanos— la confirmación de que el sistema económico neoliberal se encontraba en declive y por tanto en transición.

Se puede evidenciar también que la redacción de la Constitución ecuatoriana de 2008 incluyó varios elementos ideológicos centrales del socialismo del siglo XXI y del así llamado progresismo, que contrastan con la visión neoliberal norteamericana. Al mismo tiempo, Ecuador se asemejaba y se acercaba a las corrientes progresistas latinoamericanas, de manera particular al progresismo venezolano. Estas tendencias de la política nacional y exterior de Ecuador motivaron el alejamiento de EE. UU. mientras se aproximaba paulatinamente más al chavismo venezolano con un alto enfoque en la redistribución del ingreso económico nacional. Por lo tanto, se manifestó una geopolítica de las ideas impulsadas por EE. UU hacia la región latinoamericana, incluido Ecuador.

Por el contrario, durante el periodo de restauración de la relación bilateral, EE. UU. no dio por sentada su superioridad y tampoco esperó que sus demandas sean cumplidas sin mayor cuestionamiento a pesar de su clara intervención en Ecuador por invitación de los gobiernos. Consecuentemente, la percepción de amenaza, la tensión y la fricción entre Ecuador y EE. UU. pueden ser consideradas como bajas en este periodo.

Las interacciones, la preocupación y la dinámica de las relaciones se multiplicaron en un contexto de amistad. A la vez, la inversión norteamericana en la cooperación para la seguridad y la defensa se reactivó conforme a los objetivos de política exterior de EE. UU. Estas acciones no necesariamente responden a los intereses de Ecuador, debido a su falta de planificación, de consenso sobre los intereses nacionales y de un pensamiento geopolítico para el siglo XXI en el contexto de la política exterior de seguridad y de defensa ecuatoriana.

Por consiguiente, con base en los procesos de interacción y relación analizados, se deduce que muy pocos han sido los beneficios para Ecuador

en el proceso de restauración de la política bilateral con EE. UU. Mientras que las relaciones de poder, la capacidad de negociación y la claridad en la línea de política exterior manejada y ejecutada por EE. UU. le permitieron lograr con facilidad sus objetivos planteados desde décadas atrás, pero cuya consecución se detuvo durante el segundo mandato de Rafael Correa.

Aspectos de la economía y el comercio: la búsqueda de autonomía y reducción de la dependencia

En cuanto al carácter económico, se evidenció un proceso de coerción de la economía de Ecuador debido a las demandas de EE. UU. y de las multilaterales financieras para la inversión y emisión de préstamos. El Estado ecuatoriano respondió a los pedidos estadounidenses con la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington, lo que derivó en desempleo, pobreza, poca inversión social, subdesarrollo industrial y una alta emigración internacional de la población ecuatoriana.

En el área del comercio internacional, desde finales del siglo XX, EE. UU. fue el principal receptor y comprador de los productos ecuatorianos. Ecuador se había centrado exclusivamente en esta relación, cayendo en un alto nivel de dependencia y vulnerabilidad ante eventuales fricciones y rupturas del vínculo con EE. UU.

Si bien es responsabilidad del Estado pequeño diversificar sus socios en el comercio internacional y negociar las condiciones tanto para el comercio internacional como para la obtención de créditos, en una relación bilateral asimétrica, el prestamista —sea este un Estado o una multilateral— es quien suele establecer las condiciones. En este proceso, el sector político al mando del país pequeño demostró gran polaridad y reducida conciencia de responsabilidad social e interés nacional.

A la corrupción e ineficiencia de los/las actores/as ecuatorianos/as se sumó la poca flexibilidad de las multilaterales. Debido a ello, los efectos de la deuda externa y de la presión de las multilaterales financieras repercutieron en las dinámicas de la relación bilateral y en el proceso de la negociación del TLC entre Ecuador y EE. UU. La fricción creció paulatinamente

hasta limitar la concreción del TLC. Por lo tanto, la fricción en el campo económico y comercial ha fluctuado entre alta, media y alta.

Además, a medida que Ecuador se deslindaba de los créditos de transnacionales occidentales, comenzó a diversificar su economía, su comercio internacional y a obtener inversión de otros actores como China. Por esta razón, la fricción a nivel económico se mantuvo en media y alta incluso durante el periodo de la restauración de la relación bilateral.

En este contexto y como una estrategia, Ecuador buscó separar las relaciones políticas de las económicas/comerciales para conciliar posturas en los periodos de fricción y ruptura de la relación política y atenuar las tensiones en las negociaciones. No obstante, el uso del *economic statecraft* por parte de EE. UU. para proyectar, avanzar y, de ser posible, alcanzar los objetivos de política exterior ha sido evidente inclusive durante el periodo de restauración. Estas políticas del comercio de EE. UU. con Ecuador se han mantenido e incluso endurecido, aún en el periodo de restauración. Pero es claro que este tipo de políticas están más bien direccionadas por el Poder Legislativo del Estado norteamericano.

Para concluir, se puede decir que Ecuador no ha desarrollado suficientes capacidades y estrategias de negociación para alcanzar varios de los beneficios arancelarios que percibió hasta los 2020, entre ellos el SGP, cuando Donald Trump venía impulsando la política exterior económica de *America First* y demandando una política arancelaria de reciprocidad a sus socios, sobre todo a aquellos que no compartían la política norteamericana.

Diversidad de valores y principios: fluctuación de intereses y contextos en la política exterior bilateral

Al analizar el factor moral como fuente de la política exterior, se determinó que mientras en EE. UU. se cuidaba el unitarismo federal como una herencia histórica de la Guerra de la Independencia y de la Guerra Civil, Ecuador se encontraba en transición y refundación de su Estado luego de una gran inestabilidad y ausencia de compromisos mínimos para establecer un gobierno estable y funcional.

Además, mientras EE. UU. se perfilaba como el más influyente representante de la democracia en el planeta y empleaba sus principios liberales para construir y expandirlos a principios del siglo XXI, Ecuador resurgía de dictaduras militares, golpes de Estado civiles y militares y ha carecido hasta la actualidad de un debate serio sobre los fundamentos y principios básicos para la gobernabilidad y la construcción de una política exterior.

Precisamente, en ese proceso se esculpieron y fundieron una variedad de principios y valores de diversa procedencia filosófica como resultado de la Asamblea Constituyente, que intentó reconstruir la identidad ecuatoriana de manera que reflejara la multiculturalidad, la plurinacionalidad y la inclusión de valores ancestrales como principios fundamentales de la Constitución de 2008. Estos principios fungieron luego de base para la transformación de la política exterior, las instituciones y el servicio exterior, y la incorporación de los conceptos de plurinacionalidad y multiculturalidad a la diplomacia.

En este escenario de la relación bilateral, durante el periodo de fricción, se confrontaron también valores centrales como el convencimiento norteamericano de supremacía moral, sustentado en su ideal del *American Exceptionalism*, que fomenta la idea de superioridad de los/las norteamericanos/as, con el latente deseo ecuatoriano de una real libertad y autonomía en todos los asuntos políticos tanto internamente como en su política exterior. Cualquier acción de cooperación con inversión no reembolsable y no reintegrable de EE. UU. con Ecuador se percibió como una falsa filantropía de su socio más grande. Por eso, se puede afirmar que la falta de un diálogo centrado en la aceptación de las diferencias puede acentuar los entramados y la complejidad en la que se toman decisiones y se ejecuta la política exterior bilateral en un contexto de asimetría pronunciada como la de Ecuador con EE. UU.

Así, el factor moral permaneció alto tanto en el periodo de fricción como en el de ruptura y se redujo a medio durante el periodo de restauración. Este cambio puede explicarse examinando los valores y principios que subyacen en los tres últimos gobiernos, cuyos principales actores políticos han sido críticos a la Constitución de 2008.

Para culminar, se debe resaltar que más allá de los principios fundamentales y valores centrales de una Constitución, los sectores que conforman el Estado deben acordar y respetar dicho documento guía para lograr un consenso sobre cuáles son los intereses nacionales y colectivos, que cimentan toda política exterior autónoma e independiente.

El contexto de la neutralidad permite aplicar políticas pragmáticas sin tener que inclinarse a ninguna alianza ideológica o eje económico o militar, que se configuran y manifiestan en sentido dual, amigo-enemigo. Como alternativa, Ecuador, en su calidad de Estado pequeño, requiere pertenecer a una organización internacional o intergubernamental que tenga fortaleza y supranacionalidad, con capacidades para desarrollar, proyectar y ejecutar políticas comunes hacia el exterior. Estas políticas le permitirían apoyarse entre sus miembros no solo para manejar crisis producidas por eventos naturales, sino también para encontrar sinergias de trabajo conjunto para su desarrollo nacional, regional y proyección internacional.

Interseccionalidad, debilidad de las instituciones e inestabilidad laboral en Ecuador como factor de vulnerabilidad en una relación bilateral asimétrica

La interseccionalidad como un concepto teórico no se puede considerar un mecanismo causal para la inestabilidad de la relación bilateral asimétrica. Más bien permite dilucidar cómo actores con mucho poder y convencimiento de sus capacidades influyen o tratan de direccionar los comportamientos de sus contrapartes y por tanto la política de otro Estado para obtener sus objetivos de política exterior.

Con énfasis en el caso de la relación bilateral entre Ecuador y EE. UU., se pueden identificar fácilmente estas características en las acciones y discursos de la mayoría de embajadores/as y otros personajes del Servicio Exterior norteamericano en Ecuador. Las estrategias empleadas por ellos son diferentes, por ejemplo, las expresiones y declaraciones frontales y amenazantes del embajador Michael Fitzpatrick difieren de la manera jovial y enfocada en la cultura de interactuar del

embajador Todd Chapman. En contraste, los pronunciamientos y las acciones de algunos de ellos provocaron que sean declarados personas no gratas por el gobierno ecuatoriano.

Dichas relaciones de poder que sugiere la interseccionalidad también se demuestran a todo nivel, por ejemplo, al negociar o presentar una propuesta ya sea en el contexto bilateral o multilateral, los actores políticos y económicos norteamericanos han presionado fuertemente a sus pares ecuatorianos (entrevista a excanciller de Ecuador, vía Zoom, 16 de octubre de 2024). Así también, estas relaciones de poder se manifiestan por medio de la incorporación y facilitación de puentes de cooperación. La oferta de becas y pasantías de formación encierran también elementos de persuasión y fomentan relaciones de poder que pueden ser instrumentalizadas para lograr los objetivos de política exterior.

En el estudio que sustenta este libro, se evidenciaron varios casos de socialización y formación en las instituciones de poder militar y policial norteamericano, pero estas relaciones de poder también se encuentran dentro de una misma institución para la política exterior. En el caso ecuatoriano, sobre todo en el Servicio Exterior, suelen manifestarse en las jerarquías y procesos para la construcción y ejecución de la política exterior. Las relaciones jerárquicas profesionales influyen en el comportamiento del integrante de menor rango del Servicio Diplomático y, al mismo tiempo, en la dirección que toma una política exterior. En Ecuador, más evidente y preocupante es cuando el accionante o superior no proviene del Servicio Exterior y desconoce los procesos y los principios que rigen la ejecución de la política (entrevista a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito 19 de enero de 2025).

Es evidente que la poca preparación y la pobre institucionalidad pueden incrementar la vulnerabilidad de un Estado pequeño en su relación bilateral asimétrica. En el caso de estudio, se observó un alto grado de movilidad y rotación de los/las actores/as y los/las ejecutores/as de la política exterior. Desde 2005 hasta 2024, Ecuador ha tenido 18 ministros y ministras de Relaciones Exteriores, 22 titulares de la cartera de Defensa y aproximadamente 21 representantes del Ministerio de Industrias y Comercio Exterior, el actual Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

Los constantes cambios de autoridades y fuerza laboral adyacente para la construcción y ejecución de la política exterior interrumpen los procesos, limitan la posibilidad de aprovechar la experiencia y el conocimiento, y dificultan toda acción y reacción en la política exterior.

Consecuentemente, la inestabilidad institucional y laboral eleva la vulnerabilidad de un Estado pequeño ante un socio más grande con muchas más capacidades y planificación. En este contexto, tanto las capacidades materiales como humanas desempeñan un rol fundamental en el tipo de resultados de la política exterior bilateral. Los Estados pequeños requieren entonces mayor claridad, continuidad y capacidad humana para transformar sus cualidades relativas de poder en estrategias de política exterior que favorezcan la consecución de sus objetivos en el escenario de una relación bilateral asimétrica inestable.

Referencias

ADN Mundo. 2006. "Ecuador: TLC con Estados Unidos produjo una crisis de Gabinete". Acceso el 20 de febrero de 2024. https://bit.ly/4p1Br4u

Agnew, John. 2002. *Making Political Geography*. Nueva York: Oxford University Press. https://doi.org/10.4324/9780203764343

Alesina, Alberto, y Enrico Spolaore. 2005. *The Size of Nations*. Londres: The MIT Press.

Anckar, Dag. 2002. "Why are Small Island States Democracies?". *The Round Table* 91 (365): 375-390. https://doi.org/10.1080/0035853022000010344

Andrade-Vásquez, Miguel. 2021. "Doctrina y estructura militar ecuatoriana: de cara o de espaldas a las amenazas del siglo XXI". *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 29 (enero-abril): 109-121. https://doi.org/10.17141/urvio.29.2021.4322

Archer, Clive, y Neill Nugent. 2002. "Introduction: Small States and the European Union". *Current Politics and Economics of Europe* 11 (1): 1-10.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2009. "Informe sobre la implementación del Acuerdo de cooperación suscrito entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones de la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos, 1999-2009". Documento público.

Atewologun, Doyin. 2018. "Intersectionality: Theory and Practice". *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.48

Bagley, Bruce. 2006. "La agenda de los EE. UU.". En *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: situación actual y perspectivas*, editado por Ministerio de Relaciones Exteriores, 63-67. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

Baker Fox, Annette. 1959. *The Power of Small States*. Londres: Cambridge University Press. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226834863.001.0001

Baki, Ivonne. 2021. "La política exterior en tiempos de pandemia: EE. UU. - Latinoamérica con especial énfasis en Ecuador". Coloquio online de FLACSO Ecuador el 30 de septiembre.

Baldacchino, Godfrey, y Anders Wivel, eds. 2020. *Handbook on the Politics of Small States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781788112932.00007

Barreiro, Katalina. 2002. "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". En *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, editado por Adrián Bonilla, 231-330. Quito: FLACSO Ecuador.

Barston, Ronald. 1971. "Small States in International Politics". En *Small States in International Politics*, editado por Augusto Schou y Arne Olav Bruntland, 29-38. Stockholm: Wiley Interscience.

Basabe-Serrano, Santiago, y Pablo Medina. 2024. "¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares. Ecuador en perspectiva comparada". *Revista SAAP* (16) 1: 183-197. https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.N1

Beach, Dereck. 2012. *Analyzing Foreign Policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2016. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.

Becker, Marc. 2020. *The CIA in Ecuador*. Londres: Duke University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv17260qm

Beittel, June S. 2018. "Ecuador in Brief". https://bit.ly/4nNzMP2

Bizzozero, Lincoln. 2000. "Socios pequeños en procesos de integración. El caso de los países del Benelux en la integración europea". En *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, editado por Fernando Mateo, 17-77. Montevideo: Intal Divulgación.

Bizzozero, Lincoln. 2003. "Uruguay: A Small Country Faces Global Challenges". En *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, editado por Frank Mora y Jeanne Hey, 328-344. Nueva York: Rowman and Littlefield. https://doi.org/10.5040/9798216385011.ch-017

Bizzozero, Lincoln. 2008. "El espacio sudamericano, UNASUR y los socios pequeños. Una aproximación desde la perspectiva del Uruguay". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 3 (5): 45-71.

Björkdahl, Annika. 2005. "Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence in the EU in Macedonia". *European Foreign Affairs Review* 10 (2): 257-278. https://doi.org/10.54648/EERR2005015

Björkdahl, Annika. 2007. "Swedish Norm Entrepreneurship in the UN". *International Peacekeeping* 14 (4): 538 - 552. https://doi.org/10.1080/13533310701427959

Bonilla, Adrián, ed. 2002a. "Alcance de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana". En *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, 11-47. Quito: FLACSO Ecuador. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59686.pdf

Bonilla, Adrián, ed. 2002b. *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59686.pdf

Bonilla, Adrián. 2006. "Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad". *AFESE: Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, 44: 165-181.

Braveboy-Wagner, Jacqueline, ed. 2003. "Making Room for the Smallest States". En *The Foreign Policies of the Global South*, 147-161. Londres: Lynne Rienner. https://doi.org/10.1515/9781626373488-010

Braveboy-Wagner, Jacqueline. 2008. *Small States in Global Affairs: The Foreign Polices of the Caribbean Community*. Nueva York: Palgrave Macmilla. https://doi.org/10.1057/9780230610330

Bretton Woods Project. 2007. "Ecuador turfs out IMF Representative". *Bretton Woods*, 57. Acceso el 14 de septiembre de 2024. https://bit.ly/4p3GPEq

Browning, Christopher. 2006. "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small State Literature". *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 669-684. https://doi.org/10.1080/09557570601003536

Bueno de Mesquita, Bruce, y David Lalman, 1992. *War and Reason: Domestic and International Imperatives*. Londres: Yale University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt1bh4dhm

Campbell, John, y John Hall. 2009. "National Identity and the Political Economy of Small States". *Review of International Political Economy* 16 (4): 547-572. https://doi.org/10.1080/09692290802620378

Carrión Mena, Francisco. 2017. *Ecuador, entre la inserción y el aislamiento: política exterior 2000-2015*. Quito: FLACSO Ecuador.

Carter, Ralph G. 2020. *Essentials of US Foreign Policy Making*. Londres: Lynne Rienner.

Carter, Ralph G., y James M. Scott. 2021. *Congress and U.S. Foreign Policy: Activism, Assertiveness, and Acquiescence in a Polarized Era*. Nueva York: Rowan & Littlefield. https://doi.org/10.5040/9798881814281

Carvalho, Benjamin, e Iver Neumann. 2015. *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315758817

Ciot, Melania Gabriela. 2014. *Negotiation and Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Coelho Farías de Souza, André Luis, Clayton M. Cunha Filho y Vinicius Santos. 2020. "Changes in the Foreign Policy of Bolivia and Ecuador: Domestic and International Conditions". *Brazilian Political Science Review* 14 (3): 1-37. https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030004

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial (RO) N.º 449, 20 de octubre. https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf

Constitución de 1998. Decreto Legislativo N.º 000. RO/1, 11 de agosto.

Cooper, Andrew, y Timothy Shaw. 2009. *The Diplomacy of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Córdova Alarcón, Luis. 2022. "Plan Ecuador e intervención por invitación". *Semáforo en Rojo*, 8. Orden, Conflicto y Violencia-Programa de Investigación de la UCE.

Córdova Alarcón, Luis. 2023a. "La diplomacia como herramienta de la política exterior: análisis del *affair* Assange". En *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques metodologías y casos*, coordinado por Raúl Salgado Espinoza, 319-357. Quito: FLACSO Ecuador.

Córdova Alarcón, Luis. 2023b. "Las operaciones de estabilización autoritaria en América Andina: ¿Por qué el gobierno de los Estados Unidos desplaza tropas militares a Perú y Ecuador?". *Estados Unidos en la Mira*, 1: 1-5.

Córdova Alarcón, Luis. 2024a. "¿Cómo Estados Unidos moldeó la estrategia militar y política económica del 'nuevo Ecuador'?". Acceso el 23 de junio de 2024. https://bit.ly/4hTCAJ5

Córdova Alarcón, Luis. 2024b. "Proxy wars en los Andes: ¿Cómo Estados Unidos moldeó la estrategia militar y la política económica del 'nuevo Ecuador'?". *Estados Unidos en la Mira*, 2: 1-10.

Córdova Alarcón, Luis. 2025. "Nuevos enclaves militares en Perú y Ecuador: ¿Por qué EE. UU. se instala en Talara y Galápagos?". *Estados Unidos en la Mira*, 3: 1-21.

Correa, Rafael. 2009. *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Quito: Debate.

Cox, Kevin. 2002. *Political Geography: Territory, State and Society*. Oxford: Blackwell. https://doi.org/10.1002/9780470693629

Crenshaw, Kimberlé. 2017. *On Intersectionality: Essential Writings*. Nueva York: The New Press.

Crowards, Tom. 2002. "Defining the Category of 'Small' States". *Journal of International Development*, 14: 143-179. https://doi.org/10.1002/jid.860

Devés, Eduardo, y Silvia T. Álvarez. 2020. *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones.

Dietrich, Heinz Steffan. 2003. *El socialismo del siglo XXI*. Bogotá: Fica.

Donnelly, Jack. 2010. "The Ethics of Realism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smith y Duncan Snidal, 150-162. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0008

El Diario. 2012. "Correa le desea a Obama la mejor de las suertes en elecciones". Acceso el 12 de agosto de 2024. Enlace no disponible. https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/246244-correa-le-desea-a-obama-la-mejor-de-las-suertes-en-elecciones/

El País. 2011. "La corrupción policial en el Ecuador es generalizada". Acceso el 14 de septiembre de 2024. https://bit.ly/4os7CKG

El Telégrafo. 2015. "Canciller Patiño rechaza nuevo intento de injerencia de Estados Unidos en países de Latinoamérica". Acceso el 12 de octubre de 2024. https://bit.ly/4hR12uF

El Universo. 2006a. "Bush se contactó ayer con Correa". Acceso el 10 de julio de 2024. https://bit.ly/4i3xWsb

El Universo. 2006b. "Correa: Llamar diablo a Bush es ofender al diablo". Acceso el 10 de julio de 2024. https://bit.ly/3JqXItK

El Universo. 2007. "El Ecuador no es una colonia de los Estados Unidos". Acceso el 2 de agosto de 2024. https://bit.ly/4qUBC3k

Elgström, Ole. 1983. "Active Foreign Policy as a Preventive Strategy Against Dependence". En *Small States in Europe and Dependence*, editado por Otmar Hall, 262-280. Boulder: Westview Press.

Ellis, Evan. 2018. "La influencia de Ecuador sobre China para conseguir una vía alternativa de política y desarrollo". *Air & Space Power Journal* (en español), 4.° trimestre: 18-35.

Eriksson, Jacob. 2020. "Mediation by Small States: Norway and Sweeden in the Israeli-Palestinian conflict". En *Handbook on the Politics of Small States*, editado por Godfrey Baldacchino y Anders Wivel, 207-221. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781788112932.00021

Espinosa, Carlos. 2006. "Comentario a la ponencia: la agenda del Ecuador". En *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: situación actual y perspectivas*, editado por Ministerio de Relaciones Exteriores, 101-107. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

Falconí, Fander. 2010. *Con Ecuador por el mundo: la política internacional ecuatoriana*. Quito: Editorial El Conejo.

Falconí, Fander, Marcelo Hercowitz y Roldan Muradian. 2004. *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.

Flint, Colin. 2006. *Introduction to Geopolitics*. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203503768

Foreign Relations Committee. 2023. "Menedez, Risch Introduce Legislation in Support of Ecuador". Acceso el 20 de agosto de 2024. https://bit.ly/47OFxGt

Fortín, Carlos, Jorge Heine y Carlos Ominami. 2021. *El No-alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Catalonia.

Fraihat, Ibrahim. 2020. "Superpower and Small-State Mediation in the Qatar Gulf Crisis". *The International Spectator* 55 (2): 59-71. https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1741268

Gaceta Constituyente. 2008. "Constitución de la República del Ecuador". Quito: Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente.

George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Londres: The MIT Press.

Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goetschel, Laurent, ed. 1998. "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe". En *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, 9-32. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1007/978-1-4757-2832-3_2

Goetschel, Laurent. 2013. "Bound to be Peaceful? The Changing Approach of Western European Small States to Peace". *Swiss Political Science Review* 19 (3): 259-278. https://doi.org/10.1111/spsr.12047

Grow, Michael. 2012. *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*. Lawrence: University of Kansas Press.

Handel, Michael. 1990. *Weak States in the International System*. Nueva York: Frank Cass.

Herrera Vinelli, Lorena. 2016. "América Latina a la luz del poder económico mundial de China: el caso de Brasil y Ecuador y el comportamiento de su política exterior. Estudio comparativo". *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 61: 107-126: https://doi.org/10.15359/tdna.33-61.7

Herrera Vinelli, Lorena. 2021. *A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica*. Quito: FLACSO Ecuador / EUNA. https://doi.org/10.46546/2021-16atrio

Hey, Jeanne. 1993. "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador". *Journal of Latin American Studies* 25 (3): 543-574. https://doi.org/10.1017/S0022216X00006660

Hey, Jeanne. 1994. "Compliance, Consensus and Counter-dependence: Foreign Policy in Ecuador". *International Interactions* 19 (3): 241-261. https://doi.org/10.1080/03050629408434829

Hey, Jeanne. 1995. *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s*. Ohio: Ohio University Press.

Hey, Jeanne, ed. 2003a. "Introducing Small State Foreign Policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, 1-12. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685853372-002

Hey, Jeanne, ed. 2003b. "Refining our Understanding of Small State Foreign Policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, 185-195. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685853372-011

Hey, Jeanne, ed. 2003c. Small States in World Politics: *Explaining Foreign Policy Behavior*. Lynne Rienner: Boulder.

Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-first Century*. Londres: Palgrave.

Hirsch, Mario. 1983. "Who is in Charge of the Destinies of Small States? The Case of Luxemburg". En *Small Sates in Europe and Dependence*, editado por Otmar Höll, 130-139. Boulder, CO: Wetsview Press.

Houlihan, Barrie, y Jinming Zhen. 2014. "Small States: Sports and Politics at the Margin". *International Journal of Sport Policy and Politics* 7 (3): 1-16. https://doi.org/10.1080/19406940.2014.959032

Hurt, Stephen R. 2025. "Washington Consensus". *Encyclopedia Britannica*. Acceso el 11 de noviembre de 2025. https://www.britannica.com/money/Washington-consensus

Jacquet, Louis. 1971. "The Role of Small States within Alliances Systems". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 57-70. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Jaramillo, Grace. 2008. "Política exterior equatoriana: Escenaris divergents de la inserció equatoriana en el món". *CIDOB*, 103: 15-19.

Jaramillo, Grace. 2020. "Rafael Correa's Foreign Policy Paradox: Discursive Sovereignty, Practical Dependency". En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, editado por Francisco Sánchez y Simón Pachano. Nueva York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6_14

Jaramillo Jassir, Mauricio. 2020. "Política exterior y estados periféricos. Análisis de la transformación de la identidad del Ecuador". *OASIS* 32 (julio-diciembre): 153-175. https://doi.org/10.18601/16577558.n32.10

Katzenstein, Peter. 1985. *Small States in World Markets*. Londres: Cornell University Press.

Kaufman, Joyce. 2010. *A Concise History of U.S. Foreign Policy*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.Inc.

Keohane, Robert. 1969. "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics". *International Organizations* 23 (2): 291-310. https://doi.org/10.1017/S002081830003160X

King, Katiuska, y Pablo Samaniego. 2020. "Ecuador: Into de Abyss Thanks to the Structural Adjustment Policies of the Extended Fund Agreement with the IMF". *Cuadernos de Economía* 39 (80): 541-566. https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n80.82581

Lapeña Sanz, Ramiro, y Marcin R. Czubala Ostapiuk. 2018. "La política exterior dependiente: el caso de Ecuador". *OASIS* 28 (julio-diciembre): 171-191. https://doi.org/10.18601/16577558.n28.10

Lauderbaugh, George M. 2010. "Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia". En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, compilado por Beatriz Zepeda, 265-296. Quito: FLACSO Ecuador.

Lemass, Seán F. 1971. "Small States in International Organizations". En *Small States in International Relations*, editado por August Schou y Arne Olav Brundtland, 115-121. Nueva York: Wiley Interscience.

Lo, Sonny. 2009. "Casino Capitalism and its Legitimacy Impact on the Politico-administrative State in Macau". *Journal of Chinese Current Affairs* 38 (1): 19-47. https://doi.org/10.1177/186810260903800103

Long, Tom. 2015. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316343890

Long, Tom. 2017. "Small States, Great Power? Gaining Influence through Intrinsic, Derivative, and Collective Power". *International Studies Review* 19 (2): 185-205. https://doi.org/10.1093/isr/viw040

Long, Tom. 2022. *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press: Oxford. https://doi.org/10.1093/oso/9780190926205.002.0001

López Burian, Camilo, y María Cecilia Míguez. 2021. "Uruguay como Estado pequeño en el MERCOSUR (1991-2000): una lectura desde la autonomía regional". *Lua Nova* 112 (enero-abril): 181-126. https://doi.org/10.1590/0102-181216/112

Maass, Matthias. 2009. "The Elusive Definition of the Small State". *International Politics* 46 (1): 65-83. https://doi.org/10.1057/ip.2008.37

McCormick, James. 2024. *American Foreign Policy and Process*. Nueva York: Cambridge University Press.

MCE (Ministerio de Comercio Exterior). 2017. "Comercio bilateral con Estados Unidos". Documento público.

Mcgrew, Anthony. 2011. "Globalization and Global Politics". En *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, editado por Jhon Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, 15-30. Oxford: Oxford University Press.

Méndez-Coto, Marco Vinicio. 2020. *Agresión externa y seguridad regional: perspectivas desde Ecuador y Costa Rica*. Quito: FLACSO Ecuador. https://doi.org/10.46546/20208atrio

MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), ed. 2006. *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación actual y perspectivas*. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). 2018. *Agenda de Política Exterior 2017-2021*. MREMH: Ecuador.

Meyer, Peter. 2016. "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2016". https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44113

Moncayo Pozo, Pamela, y José Salgado Defranc. 2014. "Análisis de las relaciones económicas y comerciales entre Ecuador e Irán en el contexto de la geopolítica mundial". *Revista Economía y Negocios* 5 (2): 16-25. https://doi.org/10.29019/eyn.v5i2.291

Montúfar, César. 2006. "La agenda del Ecuador". En *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación actual y perspectivas*, editado por Ministerio de Relaciones Exteriores, 69-100. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

Moon, Bruce. 1983. "The Foreign Policy of the Dependent State". *International Study Quarterly* 27 (3): 315-340. https://doi.org/10.2307/2600686

Mora, Frank, y Jeanne Hey. 2003. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Nueva York: Rowman & Littlefield. https://doi.org/10.5040/9798216385011

Morin, Jean Frédérick, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0

Movimiento País. 2006. "Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011". Documento público.

Murillo Zamora, Carlos. 2012. *Política exterior, hegemonía y estados pequeños: el caso de los Estados centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria.

Newell, Jason, y Elliot Wagenblatt. 2014. *U.S. Foreign Policy: An In-Dep Analysis of U.S. Foreign Policy*. Athena LLC.

Obando Santana, Cristian, y Gilberto Aranda Bustamante. 2013. "La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales". *Papel Político* 18 (2): 719-742.

Office of the Historian. 2024. "Visits by Foreign Leaders of Ecuador". Department of State. Acceso el 12 de febrero de 2024. https://bit.ly/49cPy2z

Patiño, Ricardo. 2014. "Entrevista Canciller Ricardo Patiño en Gama TV". Video de YouTube, 19:02, 30 de abril. https://www.youtube.com/watch?v=-g-_wDMMqpI&t=7s

Peñafiel Cevallos, Pryanka. 2023. "Política exterior desde el enfoque de los Estados pequeños: comportamiento de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2007-2017". En *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques metodologías y casos*, coordinado por Raúl Salgado Espinoza, 41-69. Quito: FLACSO Ecuador.

Pineo, Ronn. 2007. *Ecuador and The United States: Useful Strangers*. Londres: The University of Georgia Press.

Pineo, Ronn. 2010. "La relaciones entre Ecuador y Estado Unidos durante la Guerra Fría del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta". En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, compilado por Beatriz Zepeda, 297-330, Quito: FLACSO Ecuador.

Ponce Leiva, Javier. 2006. "Las relaciones internacionales del Ecuador desde 1979". *AFESE*, 44: 139-164.

Quiliconi Cintia, y Renato Rivera. 2019. "La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal". Documento de trabajo de la Fundación Carolina, 23/2019: 1-15. https://doi.org/10.33960/AC_23.2019

Ramírez, Franklin, y Jacques Ramírez. 2005. *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

Read, Robert. 2018. "Small is Beautiful: Country Size and National Well-being in Small Economies". En *Handbook of Small States: Economic, Social and Environmental Issues*, editado por Lino Briguglio, 386-402. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781351181846-20

Rodríguez, Iván. 2006. "US Angered by Ecuador Takeover of Oxy Assets". *Financial Times*. 16 de mayo. Acceso el 14 de septiembre de 2024. https://bit.ly/43RLm4E

Rosenau, James. (1966) 2002. "Preteorías y teorías sobre política exterior". En *Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos*, editado por John Vásquez, 179-190. México D.F.: Limusa.

Ross, César. 2005. "Chile en la doble asimetría: ensayo sobre política internacional". *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos* 7 (1): 109-139. https://doi.org/10.61303/07190948.v7i1.481

Ross, César. 2020. "Asimetría doble". En *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano*, editado por Eduardo Devés y Silvia T. Álvarez, 72-74. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones.

Rostoks, Toms. 2010. "Small States, Power, International Change and the Impact of Uncertainty". En Small States in Europe, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 87-102. Farham, Surrey, UK: Ashgate.

Rothstein, Robert. 1968. *Alliances and Small Power*. Nueva York: Columbia University Press.

Šabič, Zlatco, y Milan Brglez. 2000. "The National Identity of Post-communist Small States in the Process of Accession to the European Union: The Case of Slovenia". *Communist and Post-Communist Studies* 35 (2): 67-84. https://doi.org/10.1016/S0967-067X(01)00025-3

Sachs D., Jeffrey. 2018. *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism*. Nueva York: Columbia University Press. https://doi.org/10.7312/sach18848

Salgado Espinoza, Raúl. 2017. *Small Builds Big: How Ecuador and Uruguay Contributed to the Construction of UNASUR*. Quito: FLACSO Ecuador.

Salgado Espinoza, Raúl. 2023. "Política exterior constructivista: cómo se construyó la paz firmada en Brasilia en 1998 entre Ecuador y Perú". En *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques metodologías y casos*, coordinado por Raúl Salgado Espinoza, 227-256. Quito: FLACSO Ecuador. https://doi.org/10.46546/2023-38foro

Salgado Espinoza, Raúl, y Diana Pabón. 2023. "La política exterior del Ecuador hacia América del Sur: la apatía de Lasso hacia una acción colectiva pro región". En *Política exterior y regionalismo latinoamericano en tiempos de pandemia y de cambios de la agenda internacional*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez, 161-180. La Paz: CIS.

Sánchez, Leandro Enrique. 2011. "Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 9 (12): 123-143.

Santa-Cruz, Arturo. 2020. *US Hegemony and The Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations*. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781351211222

Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In". *International Security* 19 (1): 72-107. https://doi.org/10.2307/2539149

Scott, James M., y Jerel A. Rosati. 2021. *The Politics of United States Foreign Policy*. Londres: SAGE.

Shifter, Michael. 2006. "La agenda de los Estados Unidos". En *Relaciones Ecuador- Estados Unidos: Situación actual y perspectivas*, editado por Ministerio de Relaciones Exteriores, 31-37. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

Singer, Marshall. 1972. *Weak States in a World of Powers*. Londres: Collier-Macmillan.

Singer, Marshall. 1976. "The Foreign Policy of Small Developing States". En *World Politics*, editado por James Rosenau, Kenneth Thompson y Gavin Boyd, 263-290. Londres: The Free Press.

Sutton, Paul. 2011. "The Concept of Small States in the International Political Economy". *The Round Table* 100 (413): 141-153. https://doi.org/10.1080/00358533.2011.565625

Thorhallsson, Baldur. 2018a. "Studying small states: A review". *Small States & Territory* 1 (1): 17-34.

Thorhallsson, Baldur. 2018b. *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429463167

Tucídides. 1990. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Traducción de Juan José Torres Esbarranch. Madrid: Editorial Gredos.

U.S. Department of State. 2010. "Secretary Clinton Joint Press Conference with Ecuadorian President". Video de YouTube, 25:47, 12 de junio. https://www.youtube.com/watch?v=QebunDifiLk

Vandebosch, Amry. 1964. "The Small States in International Politics and Organizations". *The Journal of Politics* 26 (2): 293-312. https://doi.org/10.2307/2127598

Väyrynen, Raimo. 1971. "On Definition and Measurement of Small Power Status". *Cooperation and Conflict* 6 (1): 91-102. https://doi.org/10.1177/001083677100600109

Veenendaal, Wouter. 2013a. "Democracy in Microstates: Why Smallness does not Produce a Democratic Political System". *Democratization* 22 (1): 92- 112. https://doi.org/10.1080/13510347.2013.820710

Veenendaal, Wouter. 2013b. "How Democracy Functions without Parties: The Republic of Palau". *Party Politics* 22 (1): 27-36. https://doi.org/10.1177/1354068813509524

Villacís Schettini, Benjamín. 2015. "Las convenciones multilaterales y los convenios bilaterales". *AFESE* 61 (enero-julio): 26-44.

Vital, David. 1967. *The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

Vital, David. 1971. *The Survival of Small States*. Londres: Oxford University Press.

Vivares, Ernesto. 2014. *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)*. Surrey, UK: Ashgate.

Vlcek, William. 2008. *Offshore Finances and Small States. Sovereignty, Size and Money*. Nueva York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230234925

Walt, Stephen. 1987. *The Origin of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press. http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b5fc

Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press.

Weeks, Liam. 2014. "Small States & Representation". Presentation at Small States Summer Course, Center for Small States Studies, University of Iceland.

Wehner, Leslie. 2020. "The Foreign Policy of South American Small Powers in Regional and International Politics". En *Handbook on the Politics of Small States*, editado por Godfrey Baldacchino y Anders Wivel, 259-277: Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Wendt, Alexander. 1994. "Collective Identity Formation and the International State". *The American Political Science Review* 88 (2): 384-396. https://doi.org/10.2307/2944711

Wendt, Alexander. 1997. "Identity and Structural Change in International Politics". En *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, editado por Yosef Lapid y Friedrich Kratochwill, 47-64. Londres: Boulder. https://doi.org/10.1515/9781685853952-003

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183

Wilcox, Wayne. 1967. "The Influence of Small States in a Changing World". *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 372 (1): 80-92. https://doi.org/10.1177/000271626737200109

Williams, Mark Eric. 2012. *Understanding U.S.-Latin American Relations: Theory and History*. Nueva York: Routledge.

Wivel, Anders. 2014. "Small States and European Security". Presentation at Small States Summer Course, Center for Small States Studies, University of Iceland.

Womack, Brantly. 2016. *Asymmetry and International Relations*. Nueva York: Cambridge University Press.

Wordliczek, Rafal. 2016. "The Main Issues in US-Ecuador Relations in the 21st Century". *Revista del CESLA*, 19: 175-197.

Wray, Alberto. 2006. "Los contenciosos entre empresas de EE. UU. y el Estado o ciudadanos ecuatorianos". En *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: situación actual y perspectivas*, editado por Ministerio de Relaciones Exteriores, 211-229. Quito: PLANEX (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020).

Young, Eóin, y Lisa Quinn. 2002. *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers*. Budapest: Open Society Institute.

Zambrano, Eduardo. 2014. "Asamblea Nacional denunció el TIAR de 1947 por ser anacrónico". *Pleno Asambleístas* (blog). https://bit.ly/49K5yZR

Zepeda, Beatriz. 2011. "La política exterior de durante el gobierno de Rafael Correa: un balance". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América latina y el Caribe*, editado por Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, 114-126. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Zepeda, Beatriz, y María Egas. 2011. "La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93: 93-134.

Entrevistas

Comunicación personal con una funcionaria del Servicio Diplomático de Ecuador, Quito, 23 de enero de 2023.

Entrevista a excanciller de la república, "Experiencias y evaluaciones sobre las fricciones, ruptura y restauración de la relación bilateral con EE. UU. en las dos últimas décadas", Zoom, 16 de octubre de 2024.

Entrevista a excanciller de la república, "La política exterior de Ecuador y el proceso de paz con Perú", Skype, 16 de julio de 2020.

Entrevista personal a excanciller de la república, "La fricción, ruptura y reparación de la relación bilateral de Ecuador con EE. UU.", Quito, 23 de agosto de 2024.

Entrevista personal a funcionario del Servicio Diplomático de Ecuador, "La experiencia de cómo se restauró la relación bilateral con EE. UU.", Quito, 19 de enero de 2025.



Raúl Salgado Espinoza. Alausí, Ecuador. PhD. en Ciencia Política y Estudios Internacionales en la Universidad de Birmingham, con un posgrado en Educación de la Manchester Metropolitan University, ambas universidades de Reino Unido. Magíster y licenciado en Ciencia Política, Filosofía e Ibero-Romanística de la Universidad de Bonn, Alemania. Profesor investigador titular del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la FLACSO Ecuador. Presidente de la Red Ecuatoriana de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (CIPRI) Ecuador y miembro fundador de la Roundtable for Artificial Intelligence, Security and Ethics del Instituto de Investigación para el Desarme Internacional de las Naciones Unidas. Fue Research Fellow en el Rule of Law Institute de la Universidad de Loyola de Chicago, Estados Unidos y realizó una estancia de investigación en la Universidad de Comillas, España. Sus áreas de docencia son análisis de política exterior, pensamiento político/fundamentos sociopolíticos de las relaciones internacionales y metodología de la investigación en las relaciones internacionales. Investiga en el área de política exterior, diplomacia y paradiplomacia con énfasis en América Latina y en el rol de los Estados pequeños en el sistema internacional. Coordina el programa de investigación "Pensamiento político internacional latinoamericano en el siglo XXI" y también trabaja en el campo de la ética y las relaciones internacionales. Es autor de varios libros y artículos académicos y ha coordinado varias obras, entre ellas *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos* (FLACSO Ecuador 2023).



Este libro es probablemente la investigación académica actual más rigurosa sobre la política exterior ecuatoriana contemporánea. Se organiza alrededor de un marco teórico que dialoga con diferentes interpretaciones sobre la forma en que los países pequeños se relacionan con otros Estados y produce categorías que ayudan a entender la historia reciente de las relaciones internacionales ecuatorianas. Raúl Salgado trabaja la idea de la "asimetría" y establece elementos para comprender cómo se maneja el contacto entre países de diferentes capacidades, en este caso, con los Estados Unidos. En su discusión alude al proceso de relación simbólica en contextos políticos en los cuales los Estados adoptan determinados roles, una dinámica que se construye a partir de vínculos e imágenes múltiples de carácter intersubjetivo.

En el texto se estudia una serie de eventos de las últimas dos décadas a fin de examinar las fricciones entre Quito y Washington ocurridas durante el mandato de Rafael Correa, así como el cambio de esas políticas en los gobiernos subsiguientes. Además de relatar los acontecimientos históricos, el libro es especialmente importante por su sólida discusión teórica que, si bien se aplica al análisis del Ecuador, es relevante para interpretar el comportamiento de buena parte de las naciones de América Latina y el Caribe que tienen condicionamientos estructurales similares en el orden internacional.

Adrián Bonilla
FLACSO Ecuador

Editorial FLACSO Ecuador