

dCIDOB 103.

L'Equador, de la inestabilitat crònica a la confiança?

Política exterior equatoriana. Escenaris divergents de la inserció equatoriana en el món.
Grace Jaramillo.

Política exterior equatoriana

Escenaris divergents de la inserció equatoriana en el món

Grace Jaramillo Màster en Relacions Internacionals,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador)

La política exterior equatoriana durant els últims deu anys no ha existit, si volem amb això referir-nos a una estratègia consistent de participació de l'Estat en les relacions internacionals. Existeixen algunes explicacions que han assajat els acadèmics per explicar aquesta situació disfuncional. La primera és des de les preferències estatals creades per la política domèstica. Les accions polítiques/diplomàtiques dels diferents governs s'han emmarcat més aviat en una espècie de joc del pèndul, d'acord amb les preferències dels líders i/o amb els condicionants ideològics ja sigui del seu partit o del seu entorn en el moment de l'elecció. Això, sumat al fet que des de 1996 l'Equador va entrar en un període de forta inestabilitat política, en el qual vuit líders van passar per la butaca presidencial, comporta que la política exterior hagi estat profundament reactiva, inercial i, en alguns casos, extremadament dependent de les pressions o xocs externs, com en el cas de la crisi financera i borsària de 1997 i 1999, la política després dels atemptats de l'11 de setembre als Estats Units i el fracàs de les negociacions de Doha, per citar tres exemples importants. Amb un element addicional essencial des del punt de vista domèstic: les negociacions de pau, per delimitar de forma definitiva la frontera entre l'Equador i el Perú, van concloure el 1998 i existeix decididament un abans i un després de la política exterior equatoriana a partir de la firma de pau que va tenir lloc al palau d'Itamaraty, a Brasília.

En tot cas, podem establir tres constants en la política exterior equatoriana durant els últims deu anys: un eix gravitatori comercial i estratègic al voltant dels Estats Units; un apropament fluctuant cap al projecte d'integració regional andina i llatinoamericana¹; i una direcció personalista i adscrita a conveniències ideològiques o polítiques del moment.

L'eix Estats Units

La política exterior dels últims anys es pot emmarcar dins d'un clar patró de dependència econòmica que, al mateix temps, ha causat una dependència diplomàtica amb els Estats Units (Hey, 2003).

La política econòmica de l'Equador, on el 48% de les seves exportacions van cap als Estats Units, ha marcat també el camí de la política exterior. Les temptatives de dissenyar una política exterior autònoma i multilateralista han mort en l'intent, quan en la pràctica, la política econòmica domèstica i exterior han estat de convergència amb els grans centres de poder econòmic internacional. I no amb tots els centres, sinó específicament amb Washington, mentre deixaven de tenir prioritat altres centres de poder com la UE, Xina o el Japó (Barreiro, 2002). L'espiral cada vegada més dependent va crear una situació de dependència que seguia el camí següent: recerca d'oxigen per a la caixa fiscal en les línies de crèdit de l'FMI i el Banc Mundial; aquest oxigen requeria, a la vegada, la cooperació dels Estats Units com a país amb més poder de decisió en aquests organitzacions; la recerca de cooperació nord-americana generava al mateix temps processos d'alineament polític/diplomàtic amb l'agenda nord-americana en matèria de drogues, seguretat i ara terrorisme i la versió liberal de democràcia; aquest alineament alimentava alhora noves formes de coordinació/dependència amb el Govern nord-americà, que també inhibien iniciatives independents sobre temes de política exterior equatoriana.

L'eix Equador-Estats Units com a relació internacional de privilegi en l'espai de la política exterior equatoriana no fou construït solament per les elits econòmiques i els governs de

torn, sinó també per les elits polítiques i, fins i tot, les Forces Armades que buscaven en aquest espai guanyar legitimitat i, fins i tot, privilegis.

La ruptura amb el centre

Washington, com a eix articulador de la política exterior equatoriana, fou una constant fins a la crisi financera de 1999, que va provocar la caiguda del president Jamil Mahuad. Les preferències electorals i democràtiques es van expressar en les següents eleccions presidencials, el 2002, amb un suport majoritari per una opció més autònoma respecte de les opcions equatorianes de política exterior. No obstant això, el president Lucio Gutiérrez, el qual havia guanyat amb una plataforma de govern alternativa al model pro nord-americà gràcies a un suport massiu dels moviments socials i, especialment, del moviment indígena, va decidir donar marxa enrere i declarar-se els tres primers mesos de govern “el millor amic dels Estats Units” durant la seva primera visita a Washington. La declaració va anar més enllà de la retòrica: va significar l'acceptació i firma d'una nova carta d'intenció amb l'FMI, l'inici de les negociacions d'un Tractat de Lliure Comerç (TLC) bilateral i la cooperació automàtica en matèria de seguretat amb el Pla Colòmbia que estava duent a terme Colòmbia per acabar amb la guerrilla i el narcotràfic en la frontera entre els dos països.

Aquestes accions, tanmateix, van contribuir a allunyar el Govern de les demandes populars i després de la seva caiguda, el nou mandatari, Alfredo Palacio, temorós de la pressió popular o potser perquè va ascendir al poder gràcies a aquesta, va realitzar un gir de 180 graus en la seva política exterior. Va iniciar, bàsicament, un procés d'allunyament de l'eix Washington molt important i amb canvis substancials en els tres temes on hi havia acords sistemàtics: es va trencar la relació amb el Banc Mundial; es van suspendre les negociacions

del TLC; i es va suspendre la cooperació i l'alineament amb Colòmbia. Es va arribar, però, encara més lluny: els interessos d'empreses petrolieres nord-americanes a l'Equador es van veure seriosament afectats.

Un aspecte en la presa de decisions en l'aparell burocràtic-estatal va canviar fonamentalment l'esquema de presa de decisions, que tradicionalment havia estat en mans de les elits econòmiques i polítiques de les ciutats més importants del país. Es va construir i preparar –per primera vegada– un Pla nacional de política exterior (Planex) concertat amb diversos actors arreu del país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006). El programa fou dut a terme per la cancelleria equatoriana, a partir precisament dels esdeveniments que van provocar la caiguda del president Lucio Gutiérrez. Per primera vegada, sectors provinents de la societat civil organitzada, el món acadèmic, així com moviments polítics i socials van opinar sobre el caràcter i les preferències que havia de tenir la política exterior equatoriana, i es van generar alguns consensos importants.

Un nou llatinoamericanisme

Dos elements clau van moure el timó de la política exterior: el consens sobre temes fonamentals de política exterior, a través del Planex, i la victòria electoral de l'economista Rafael Correa, fet que va marcar la permanència del canvi al voltant de la política exterior, que havia començat després de la destitució presidencial del coronel Gutiérrez.

Tot i que la política exterior del president Correa no està totalment definida pel que fa a estratègies i mecanismes d'interacció, hi ha dues temàtiques fonamentals: en primer lloc, consolidar la cooperació Sud-Sud a través de l'acceleració de la integració andina i després sud-americana i, en segon lloc, la defensa dels grups marginats a l'Equador, que en el cas de la política exterior constitueixen els afectats per les fumigacions aèries amb glifosat a la frontera entre Colòmbia i l'Equador



—inclosos els refugiats colombians— i els immigrants equatorians establerts a Europa i als Estats Units. Per primera vegada, Washington passa a ser una meta secundària, fins i tot en temes comercials, per al Govern equatorià.

La personalitat del líder nacional exerceix un paper central en la nova política exterior equatoriana. I de quina manera! Un nou llatinoamericanisme, o millor dit un sud-americanisme, envaeix les prioritats en les relacions externes del Govern d'Aliança País. La diplomàcia de cimera i la petrodiploàcia fa permeable la major part d'activitat exterior del president Correa i el seu equip de treball extern. Per al nou Govern, el regionalisme sud-americà és la millor alternativa per construir una capacitat de renegociació d'acords dispars previs amb els Estats Units i la possibilitat també de construir un eix sòlid de cooperació, capaç de prescindir de les institucions financeres internacionals en el futur pròxim.

na successora de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que s'havia format arran de la Declaració de Cuzco del mes de desembre del 2004. L'Equador va accelerar el pas en la cimera, que tingué lloc a l'Isla de Margarita (Veneçuela) l'abril del 2007, i va aconseguir que un expresident equatorià, el doctor Rodrigo Borja, fos el candidat únic al lloc de secretari general de la nova organització.

L'estructura que es projecta per a la UNASUR és força ambiciosa. Es vol que aquesta nova entitat reemplaci els dos grans eixos d'integració sud-americans actuals: la Comunidad Andina (CAN) i el Mercosur. No obstant això, el camí per aconseguir-ho no és fàcil. Els darrers mesos han crescut les discrepàncies sobre el model regional, sobre els avenços de la nova organització, sobre la visió equatoriana, que és diferent a la brasilera, i aquesta a la xilena o a la veneçolana. S'han marcat, fins i tot, certes distàncies entre líders

La política exterior del president Correa no està totalment definida, però conté dues temàtiques fonamentals: consolidar la cooperació Sud-Sud i defensar grups com els afectats per les fumigacions aèries a la frontera entre Colòmbia i l'Equador, així com els immigrants equatorians establerts a Europa i als Estats Units

Cap a on va la integració?

L'Equador ha estat precisament el país més entusiasta durant els últims deu mesos per a la conformació de la Unió de Naciones Suramericanas (UNASUR), entitat sud-americana

polítics sud-americans com el president brasiler Lula da Silva, la presidenta xilena Michelle Bachelet, i el cada vegada més polèmic president veneçolà Hugo Chávez.

UNASUR és un projecte força ambiciós que no vol crear solament un mercat comú, sinó, i sobretot, un escenari d'inte-



gració política que sigui capaç de ser una força de negociació internacional important enfront dels Estats Units, Europa i potser Xina en l'Organització Mundial del Comerç (OMC), en els règims internacionals de propietat intel·lectual, inversions, finances, medi ambient, entre d'altres.

Existeix, a més, un interès general per crear l'anomenat "anell energètic"² que seria, bàsicament, una aliança pública-privada per garantir l'abastiment d'energia a preus preferencials entre els països sud-americans i així dependre cada vegada menys de les transnacionals petrolieres, elèctriques i de les fluctuacions del mercat internacional. Aquest és, potser, l'interès fonamental en aquest moment per avançar cap a la integració sud-americana a conseqüència dels alts excedents generats pels preus internacionals del petroli i els seus derivats. Aquesta és una situació única en la història sud-americana que els països pensen aprofitar al màxim per estendre la seva independència en matèria econòmica.

No obstant això, el mercat comú és encara una tasca pendent. A penes el 5% de les exportacions sud-americanes es comercien entre els països membres. No hi ha una gran integració de mercats a Amèrica del Sud i els mateixos socis comercials, que cerquen acceleradament la integració via UNASUR, tenen gairebé el 70% del comerç amb països fora de l'àrea, com els Estats Units, la UE, Xina i el Japó (CAN, 2007). Serà difícil avançar mentre aquesta realitat subsisteixi perquè els països tendeixen a posar menys esforç en la integració quan el mercat intraregional és mínim.

La Unió Europea i Espanya

La nova visió de la política exterior equatoriana té també una nova preferència: accelerar les negociacions comercials amb la UE i fer d'aquesta un soci estratègic alternatiu davant dels Estats Units. És curiós que, malgrat la similitud dels acords comercials que es negocien actualment amb el fallit TLC amb els Estats Units, el Govern equatorià hagi optat per accelerar el pas en les negociacions andines conjuntes amb la UE.

Existeix, al mateix temps, un major apropament, comparat amb administracions anteriors, en els temes de cooperació internacional amb la UE i també en el tema de migració. Cal reconèixer que el tema de la migració és l'eix central de la política exterior de l'Equador amb la UE i, especialment, amb dos països: Espanya i Itàlia.

A partir de 2002, quan va concloure l'onada més gran de migració il·legal a Espanya, el Govern equatorià va emprendre un procés d'apropament polític al Govern espanyol que s'havia convertit en el receptor principal de mà d'obra equatoriana, després de la crisi financera de 1999. La cancelleria equatoriana i els governs de torn han treballat sistemàticament per tal que Espanya faciliti la regularització d'immigrants il·legals i la seva inserció plena en l'economia i en el sistema de seguretat social espanyols. Aquesta ha estat l'estratègia fonamental. No obstant això, la relació Espanya-Ecuador no ha estat exempta de problemes. L'any 2003 hi

va haver una petita crisi diplomàtica a causa de la reforma de la llei sobre migració a Espanya i de la firma d'un conveni entre els dos països en què es limitava al màxim l'ingrés de nous immigrants.

A partir de l'any 2003, la cooperació espanyola va ampliar substancialment el seu finançament al desenvolupament a l'Equador. La cooperació oficial va ser constant, i es van sumar 5,51 milions de dòlars fins al 2005. No obstant això, la cooperació que provenia d'ONG fou la que va ajudar al creixement substancial de l'oferta de projectes i assistència internacional, ja que sumats van arribar el 2005 als 23,33 milions de dòlars (INECI, 2005).

L'Equador sap, referent a aquest nou escenari d'apropament, que, des del cantó espanyol, existeix l'objectiu de detenir l'onada migratòria il·legal, però, des de l'Equador es vol garantir més aviat que els immigrants equatorians gaudeixin de l'estabilitat i la tranquil·litat suficients per tal que puguin continuar enviant les seves remeses al territori equatorià i conservar d'aquesta forma el flux necessari de dòlars i moneda estrangera per mantenir un creixement econòmic sostingut.



XVII Cimera Iberoamericana, Santiago de Xile, novembre 2007

Amb el pas del temps i la influència de la política migratòria al centre de l'escenari de les relacions bilaterals amb Espanya, l'ambaixada de l'Equador a Madrid es va convertir en la segona missió diplomàtica més important, després de la de Washington. La demanda d'un treball conjunt entre les dues cancelleries es va fer imminent.

Política exterior personalista

Com a síntesi, l'Equador va entrar en un nou escenari en la construcció de la seva política exterior. És un escenari en el qual existeix la voluntat política del seu mandatari i la pressió majoritària dels ciutadans per avançar cap a una política més autònoma –enfront de Washington– i més enfocada a la inte-

gració regional sud-americana. No obstant això, aquest nou enfocament s'està consolidant enmig d'un escenari de poca consulta interna entre actors de la societat civil, comunitats epistèmiques³ o grans escenaris de consulta i debat nacional.

La direcció de la política exterior ha entrat en una etapa profundament personalista, centrada en la figura del president de la República. No obstant això, aquest escenari no és únic per al cas equatorià. Existeix una forta tendència en aquest sentit en tota la regió andina; el cas colombià és similar i podríem fer la mateixa descripció per al president Álvaro Uribe, o la Veneçuela d'Hugo Chávez pel que fa a la construcció de la política exterior.

Aquest tipus de canvi en la política exterior fa que les decisions sobre les relacions internacionals tinguin un curs poc pronosticable i s'esperen encara alguns canvis en el cas equatorià pel que fa als temes clau. Es pot preveure, per exemple, un aprofundiment del tema de la migració en tots els escenaris de negociació multilateral, regional i bilateral. El Govern equatorià està disposat a defensar els immigrants en les negociacions amb la UE i continuarà sent el tema prioritari en les seves relacions amb Espanya.



Un altre tema fonamental en la nova política exterior equatoriana serà el tema de la integració, independentment del rumb que aquest tema prengui en l'escenari sud-americà. L'Equador és conscient que la qüestió d'UNASUR pot tardar molt en negociar-se, a causa de les diferents visions que han entrat en conflicte; en aquest cas, l'escenari per a l'Equador serà pressionar per a un aprofundiment de la integració a través de la CAN i la millora de les relacions amb el Mercosur, sense descartar noves aliances bilaterals amb Xile, Xina i l'Índia.

En tot aquest escenari, el tema pendent continua sent Estats Units. El nou Govern no ha definit encara la línia que prendrà amb Washington encara que fins ara ha marcat el camp en dues línies: una accelerada autonomia en totes les àrees i un distanciament vigilant. El president Correa sap que és políticament i econòmicament costós generar una ruptura i no la

busca. No obstant això, encara no ha concretat els espais en què hi pot haver cooperació, complementació o sinergia en els àmbits comercials o d'assistència internacional per al desenvolupament, per citar només un parell d'exemples. El que sí que està clar és que la inserció automàtica en matèria de seguretat, que existia fins fa poc, s'ha acabat i amb això s'ha iniciat una nova etapa en la inserció equatoriana davant l'escenari internacional. ●

Notes

1. Dins d'aquest esquema, les relacions amb la UE han tingut un paper excessivament marginal, exceptuant el cas d'Espanya a causa del tema de la immigració.
2. El terme fou acunyat a la cimera del Mercosur el juliol del 2005. No obstant això, ara ha pres més vigència en les discussions sobre UNASUR.
3. Centres acadèmics d'investigació, docència o seguiment de relacions internacionals.

Referències bibliogràfiques

- BARREIRO**, Catalina. "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". A: Bonilla, Adrián, ed. *Orfeo en el Infierno*. Quito, FLACSO Ediciones, 2002.
- COMUNIDAD ANDINA (CAN)**. Estadístiques. www.comunidadandina.org/estadisticas.asp Consulta realitzada el 15.10.2007.
- HEY**, Jeanne A.K. "Ecuador: Foreign Policy on the brink". A: Mora, Frank O. i Hey, Jeanne A.K., (ed.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2003.
- HOY**. Diario Matutino Quiteño.
- INSTITUTO ECUATORIANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INECI)**. *Cooperación para el Desarrollo: Ecuador 2005*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 30-38 i annexos (2005).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN**. *PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/planex.htm