

Revista
**CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

#9

E- ISSN: 2588-1035

udla



Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales
Revista de Investigación

**Escuela de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales**

Universidad de Las Américas

Revista de ciencias políticas y relaciones internacionales

Ciencias políticas y relaciones internacionales, revista de investigación

E- ISSN: 2588-1035

Volumen 9, Issue 1, Número 9

Septiembre/Octubre 2020

Quito – Ecuador

Ciencias políticas y relaciones internacionales, revista de investigación es editada y publicada anualmente por la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales. La revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público y privado.

Editora: Jéssica Játiva Valles

Consejo Editorial:

Andrés Mejía, King's College, Reino Unido

Nathan A. Sears, University of Toronto, Canadá

José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador

Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador

María Inés Bayas, Universidad de Piura, Perú

Sebastián Mantilla, CELAEP, Ecuador

Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.

Equipo Editorial:

Andrea Espinosa Maza

José Cifuentes Peña

Mario Gallegos Cevallos

Daphne Salazar Pazmiño

Naomi Salas Miranda

Doménica Bellinfante Maya

Evaluableores expertos en esta edición:

Ph. D. Katalina Barreiro Santana, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador;

Dr. Simón Jaramillo, Corporación Participación Ciudadana, Ecuador; Ph. D. Diego

Pérez Enríquez, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador; Ph.D. Raúl

Salgado Espinoza, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: FLACSO, Ecuador;

Ph. D. Kléver Bravo Calle, Universidad de Las Fuerzas Armadas (ESPE), Ecuador;

Ph.D. © Manuela Celi Moscoso, Universidad Internacional del Ecuador/ Universidad

Complutense de Madrid, España; Ph. D. Mathías Valdez Duffau, Universidad Técnica de

Ambato, Ecuador; Ph.D. © Diana Castro Salgado, Universidad Andina Simón Bolívar,

Ecuador; Ph.D. © Juan Camino Apunte, Universidad de los Hemisferios, Ecuador; Ph. D.

Milton Reyes Herrera, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador/ Pontifica

Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Ecuador; Ph.D. © Ivonne Téllez Patarroyo,

Pontifica Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Ecuador.

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Decano: Ruth Hidalgo

Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Directora Carolina Urigüen

Diseño y diagramación:

Alejandra Zárate.

Impresión:

Stilográfico

Envío de artículos e información: revistapolitica@udla.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución: revistapolitica@udla.edu.ec

Universidad de Las Américas: Av. De los Granados E12-41 y Colimes (170503), Quito-Ecuador

www.udla.edu.ec

Índice

Nota editorial	
Jéssica Játiva Valles	8
Dossier: Seguridad, Conflictos, y Organismos Internacionales en América Latina.	
1. El distanciamiento de Ecuador de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América desde los sesgos cognitivos <i>Ecuador's distancing from the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America from cognitive biases</i> Dennys Eduardo Mancheno Cáceres.....	15
2. ¿To what extent did economic restructuring in the Middle East and North Africa stem from the imperatives of regime survival? <i>¿En qué medida la reestructuración económica en el Medio Oriente y el Norte de África fue provocada por las necesidades de supervivencia de los regímenes políticos?</i> Andrés Sebastián Gómez Polanco	31
3. El Banco BRICS: ¿una puerta para nuevas reglas de financiamiento para el desarrollo? <i>The BRICS Bank: a door for new development financing rules?</i> Tatiana Ayala Guevara	49
4. Entre el idealismo y el pragmatismo de la política exterior ecuatoriana con sus socios extrarregionales: Estados Unidos y la Unión Europea <i>Between idealism and the pragmatism of Ecuadorian foreign policy with its extra-regional partners: The United States and the European Union</i> Jorge Luis Montalvo	75
Otros temas	
5. La implementación de acuerdos comerciales asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017) <i>The implementation of asymmetric trade agreements of Peru with the United States and the European Union (2005-2017)</i> Felipe Andrés Balladares Jaramillo	100
6. Interculturality from Below: Territoriality and Floating Indigenous Identities in Plurinational Ecuador <i>Interculturalidad desde abajo: Territorialidad e identidades indígenas flotantes en el Ecuador plurinacional</i> Rickard Lalander / Magnus Lembke	129
7. ¿Neoliberalismo? Progresividad o regresividad de derechos en Ecuador: estudio de la producción legislativa durante el gobierno de Sixto Durán Ballén. <i>Neoliberalism? Progression or regressivity of rights in Ecuador: study of legislative production during the government of Sixto Durán Ballén.</i> Gabriel Alejandro Hidalgo Andrade	159
Política Editorial	181

Presentación

La Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas, se complace en presentar por 9no año consecutivo una nueva edición de su Revista de Investigación “Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”.

En este nuevo número, se ha trabajado en varios documentos científicos y artículos académicos que, gracias al esfuerzo de autores, editora, pares ciegos, y equipo editorial, pueden ser presentados y compartidos para su análisis y discusión. Entre los principales temas tratados, se encuentran varias investigaciones sobre Geopolítica y Seguridad Internacional, Organismos Internacionales, Derechos Humanos e Integración Regional, etc.

Se espera que la 9na edición de nuestra Revista llegue a diferentes tipos de lectores: maestros, estudiantes, graduados, profesionales de los campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, funcionarios públicos, y a la comunidad científica y sociedad en general. Lo anterior con el objetivo de contribuir con un espacio académico que proporciona los distintos puntos de vista y análisis de cada uno de los autores sobre las distintas temáticas abordadas.

Esperamos también, que este nuevo ejemplar colme las expectativas, y contribuya a la actualización permanente de nuestros lectores, tanto a nivel nacional, como internacional.

Dra. Ruth Hidalgo

Decana

Nota editorial

La *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* de la Universidad de Las Américas (UDLA), continúa, por noveno año consecutivo, con el proceso de fortalecer la creación y difusión de contenido académico y científico en los campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

La aspiración de la revista es convertirse en un instrumento de comunicación con la sociedad, comunidad académica, política y científica, tanto a nivel nacional como internacional, mediante la escritura y difusión de artículos teóricos de gran relevancia enfocados en temas que guían la agenda de investigación interdisciplinaria en la actualidad.

La novena edición de la revista consta con un dossier que involucra varios temas relevantes en la actual arena internacional. Principalmente, aborda varias perspectivas de la geopolítica internacional e integración; la importancia y rol que juegan los Organismos Internacionales en la región; derechos humanos; gestión estratégica y seguridad ciudadana, entre otros. Se han recopilado varios trabajos que se relacionan con las temáticas propuestas por la revista, estudiando temas como la supervivencia de regímenes a través de la construcción de pactos sociales; la influencia de las ideologías políticas en la participación de un Estado dentro de un Organismo Internacional; los efectos positivos y negativos que traen los acuerdos comerciales preferenciales para la inserción de los países subdesarrollados en el comercio internacional; la influencia y poder económico del BRICS en el sistema financiero internacional; los desafíos y dilemas relacionados con el avance del Estado Plurinacional y la sociedad intercultural en el Ecuador pos-2008; el análisis del contexto legislativo y expedición de leyes liberales en Ecuador durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, etc.

El equipo editorial ha sido conformado por estudiantes de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UDLA, quienes apoyan el trabajo de la editora para la revisión, edición y corrección de los artículos presentados.

Conforme al propósito original de la revista, confiamos en que este número constituya un aporte al conocimiento y debate de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales en el país. De la misma manera, la revista agradece a los colaboradores de este número por sus artículos, a los revisores externos, así como a los miembros del Consejo Editorial por su apertura y esfuerzo.

Jéssica Játiva Valles

Editora, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas

Editor's Note

The *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Journal of Political Science and International Relations) for the Universidad de Las Américas (University of Americas-), is now in its ninth consecutive year of publishing. The focus of this annual journal is to strengthening the creation and dissemination of academic and scientific content in the fields of both political science and international relations. The journal is bilingual and welcomes submissions in both Spanish and English.

The goal of the journal is to become an academic outlet for communication with society, academia, politics, and the scientific community, both nationally and internationally, by writing and disseminating theoretical and empirical articles related to issues leading the agenda in modern interdisciplinary research.

The ninth edition of this journal consists of a dossier that involves several relevant topics in the current international arena. Among the main topics that are approached in this number, there are include some perspectives about international geopolitics and integration, the importance and role that is played by international organizations in the region, human rights, strategic management and citizen security, among others.

Several articles that are directly related to the thematic proposals that the journal has, have been compiled, studying topics such as the survival of regimes through the construction of social pacts; the influence of political ideologies on the participation of a State within an International Organization; the positive and negative effects that preferential agreements have on the insertion of underdeveloped countries in international trade; the influence and economic power of the BRICS in the international financial system; the challenges and dilemmas related to the advancement of the Plurinational State and intercultural society in Ecuador post-2008; the analysis of the legislative context and the issuance of liberal laws in Ecuador during Sixto's Duran Ballén government, etc.

The editorial team has been conformed by students from the UDLA Career of Political Science and International Relations, who support the work of the editor for the review, edition and correction of the articles presented. The *Journal of Political Science and International Relations* accepts only original scholarly articles that are not under consideration by another publication at the time of submission.

In accordance with the original focus purpose of the Journal, we trust that this number constitutes a contribution to the knowledge and debate of Political Science and International Relations in the country. In the same way, the Journal thanks the collaborators of this number for their articles, the external reviewers, as well as the members of the Editorial Board for their openness and effort.

Jéssica Játiva Valles

Editor, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas

CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES



**Dossier: Seguridad, conflictos,
y organismos internacionales
en América Latina.**

El distanciamiento de Ecuador de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América desde los sesgos cognitivos

Ecuador's distancing from the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America from cognitive biases

Dennys Eduardo Mancheno Cáceres*

Resumen: La vida de la política exterior de Ecuador se ha caracterizado por dos factores: en primer lugar, la influencia de la visión presidencial del mandante de turno en la política exterior; en segundo lugar, la participación regional a través de los diversos bloques de cooperación. De esta forma, el presente trabajo argumenta que, la influencia de los sesgos cognitivos del presidente Lenin Moreno y la identidad que va creando su modelo de política influyó en la desvinculación de Ecuador de la ALBA. La identidad del Ecuador que va construyendo Lenin Moreno responde a la necesidad de su gobierno de desvincularse de su predecesor en el cargo, Rafael Correa, quien veía en este tipo de organismos una plataforma ideológica regional. Para el análisis del presente trabajo, se parte desde una visión constructivista de las Relaciones Internacionales, haciendo énfasis en identidad e intereses.

Palabras Clave: Política Exterior – ALBA- sesgos cognitivos – identidad – interés – Ecuador

Abstract: Foreign policy in Ecuador, throughout its republican life, has been characterized by two factors: first, the influence of each government's presidential vision on foreign policy; second, regional participation through the various cooperation blocks. Thus, this paper argues that the influence of the cognitive biases of President Lenin Moreno and his identity affects Ecuadorian foreign policy and the withdrawal of Ecuador from ALBA. The identity of the policy that Lenin Moreno has built

*Máster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador.

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador.

responds to the need of his Government to move away from the image of the predecessor in the charge, Rafael Correa, who, in organizations such as ALBA, saw a regional ideological platform. For the analysis of this work, it starts from a constructivist vision of International Relations, emphasizing the analysis in the figure of the leader, in his identity and interests.

Keywords: Foreign Policy, ALBA -cognitive biases - identity - interest – Ecuador

1. Introducción

Ecuador se ha caracterizado por tener un papel activo en la cooperación en los distintos organismos regionales que se han ido creando. La desvinculación de Ecuador de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) quiebra la costumbre ecuatoriana de participación en los diversos organismos de la región. El principal objetivo de la institución es crear un organismo latinoamericano y del Caribe que vele por el desarrollo económico y social de los pueblos de la región, alejándose de lógicas neoliberales y de la influencia de Estados Unidos. El organismo se encuentra conformado por Venezuela, Cuba, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Granada, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y Las Granadinas. Ecuador se encontró activo en el organismo desde el año 2009 hasta 2018.

El alejamiento de Ecuador del organismo se da en medio de una coyuntura específica: el comienzo del mandato de Lenín Moreno como presidente de la República de Ecuador que se ha caracterizado por la desvinculación del gobierno predecesor, lo cual ha afectado en el proceso de toma de decisiones de política exterior. El presente tiene como argumento que el alejamiento de Ecuador de la ALBA se ve vinculado a factores como identidad y sesgos cognitivos, donde, la identidad creada en función de otro, determina que el gobierno del presidente Lenín Moreno pretenda desvincularse de los organismos que representaban los intereses del expresidente Rafael Correa. El análisis del presente caso se centra en la figura del líder como unidad de análisis. La teoría que se utilizará para la explicación del caso es la teoría constructivista de las relaciones internacionales enfocándose en la identidad, sesgos cognitivos y sus repercusiones en el proceso de toma de decisiones. Las fuentes analizadas se componen de fuentes primarias: Constitución Nacional de la República del Ecuador y comunicados oficiales de Cancillería del Ecuador; y fuentes secundarias: textos académicos y publicaciones de prensa.

Este trabajo se compone de cuatro apartados. El primero se centra en la explicación de la teoría constructivista, donde se enfoca, en gran medida, en la explicación de identidad y sesgos cognitivos. La segunda sección plantea el análisis de la política exterior de Rafael Correa y la relevancia de la ALBA para sus intereses. El tercer apartado se enfoca en el análisis de la política exterior de Lenín Moreno y la desvinculación de Ecuador de esta alianza. Como punto final, la sección final trata sobre las conclusiones del trabajo.

2. Constructivismo, sesgos cognitivos e identidad

Al hablar del análisis de la teoría constructivista, se debe establecer la diferenciación respecto a las teorías *mainstream* de las relaciones internacionales. Autores constructivistas como Buzan,¹ Wendt² y Balzacq³ consideran que las teorías de la corriente positivista de las relaciones internacionales se han centrado en la explicación de los diversos fenómenos internacionales enfocados desde el estatocentrismo que exalta la importancia de las capacidades materiales. Es así que, los mismos pensadores, coinciden al pensar que los fenómenos internacionales pueden ser explicados desde factores no materiales. De esta manera, los factores intersubjetivos, formados a través de procesos de construcción social, van a ser la base bajo la cual esta teoría intenta explicar los diversos acontecimientos internacionales,⁴ dando una mayor relevancia a factores no materiales, sin desconocer que las capacidades materiales juegan un rol fundamental en las relaciones internacionales.

De esta forma, Finnemore y Sikkink⁵ comprenden al constructivismo en función de cuatro postulados: en primer lugar, las relaciones internacionales no entendidas desde condiciones materiales, sino con base en ideas; en segundo lugar, la base desde donde se plantea la teoría constructivista se encuentra en la intersubjetividad; como tercer punto, la intersubjetividad se muestra como la manifestación de la identidad y los intereses, marcando la vinculación con otros, por último, los autores enfatizan en la forma de la composición y la expresión de estas relaciones. Teniendo en cuenta la importancia de la intersubjetividad para la teoría, esta se encuentra conformada por “normas, reglas, ideologías, culturas y significados”.⁶ De todo lo mencionado, se puede establecer que los factores intersubjetivos afectarán en el proceso de toma de decisiones de los individuos, sobre todo por la identidad e intereses del tomador de decisiones.

¹ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs* Vol. 67, Núm. 3 (1991), pág. 431-451.

² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. (England: Cambridge, 1999).

³ Thierry Balzacq, “A Theory of Securitization Origins, Core Assumptions, and Variants” en Thierry Balzacq. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (New York: Routledge, 2011)

⁴ Martha Finnemore, y Kathryn Sikkink, “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science*, (2001).

⁵ Finnemore y Sikkink, *op. cit.*

⁶ Gisela Pereyra Doval, “El estudio de la Identidad en las Relaciones Internacionales: El constructivismo como “solución” teórica temporal”. *Enfoques*, Vol. 27, Núm. 1 (2015), pág. 129.

En referencia con la identidad, Hopf,⁷ Adler y Hass,⁸ Buzan⁹ consideran que las identidades no son estáticas, varían de acuerdo con un contexto determinado. De acuerdo con las identidades cambiantes, que se crean en relación y diferenciación de otro,¹⁰ se van alineando hacia intereses y preferencias en ciertas áreas.¹¹ De esta manera, se puede aseverar que identidad e intereses se encuentran vinculados y cambian de acuerdo con un contexto específico. Entender la identidad e intereses resulta fundamental para el caso ecuatoriano, sobre todo, para entender al tomador de decisiones. El contexto, identidad e intereses de Lenín Moreno son distintos a los de su predecesor como principal de la función ejecutiva y, a su vez, se va creando una identidad en función del anterior mandatario, considerándolo como el otro.

Entonces, tanto la identidad, intereses, contexto afectarán en el proceso cognitivo de toma de decisiones del individuo. Mintz y DeRouen¹² especifican que el proceso cognitivo, como modelo, ayuda a entender cómo los tomadores de decisiones llevan a cabo su quehacer, entendiendo, a su vez, que, en la práctica, el modelo racional, en el cual se priman el interés nacional y la maximización de beneficios, no se dan; son otros los factores que priman al momento de la toma de decisiones. La aplicación del modelo racional de toma de decisiones falla porque no pretende “explicar las creencias y expectativas que conducen a la elección, y, por lo tanto, en un sentido fundamental, dejan de lado la mayor parte de lo que es importante para explicar la política exterior”.¹³ De esta manera, se obvian factores de la condición psicológica humana determinantes en el proceso de toma de decisiones.

A través de la importancia que le da el proceso cognitivo de toma de decisiones a los factores psicológicos fundamentados en la personalidad del tomador de decisiones, se puede vincular al constructivismo con los sesgos cognitivos. Tomando la definición de Barón y Zapata,¹⁴ se considera que los sesgos cognitivos son limitantes de la mente humana basados en la personalidad del o los tomadores de decisiones, que impiden que se opten por decisiones de acuerdo con el modelo racional.

⁷ Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations”. *International security*, Vol. 23, Núm. 1 (1998), pág. 171-200.

⁸ Emmanuel Adler y Haas Peter, “Las Comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo”. *Relaciones Internacionales*, Vol 2, GERI UAM (2009).

⁹ Buzan, *op. cit.*, pág. 431-451.

¹⁰ Samuel Huntington, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, (Barcelona: Paidós, 1994).

¹¹ Wendt, Alexander, *op. cit.*

¹² Alex Mintz, y Karl DeRouen Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, (England: Cambridge, 2010).

¹³ Janice Gross Stein, “Foreign policy decision making: rational, psychological and neurological models”. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Vol. 2 (2012), pág. 130-145.

¹⁴ Ricardo Pascale y Gabriela Pascale, “Toma de decisiones económicas: el aporte cognitivo en la ruta de Simon, Allais y Tversky y Kahneman.”, *Ciencias Psicológicas* Vol.1, Núm. 2, (2007), págs: 149-170.

Esto implica que la racionalidad humana tiene varias desviaciones que impiden la elección racional, entre las cuales se encuentran: la sencillez, la consistencia, la pobre estimación vinculada a lo heurístico y la aversión a la pérdida. La sencillez hace referencia quienes toman decisiones ordenan el contexto en el que se toma la decisión y el problema en sí simplificando sus complejidades, limitando las opciones, descartando unas opciones y cegándolos ante posibles alternativas, y las consecuencias de las elecciones;¹⁵ la consistencia se refiere a la preferencia de las personas por la “coherencia, que la información disonante los incomoda y que, en consecuencia, niegan o descartan información inconsistente para preservar sus creencias”¹⁶ La pobre estimación consiste en la capacidad determinista con la que se toman las decisiones en lugar del uso de cálculos probabilísticos que se acerquen más a la mejor opción a tomarse; Por último, se entiende por aversión a la pérdida a que “la pérdida es más dolorosa que la ganancia comparable más agradable, y que las personas prefieren una ganancia más pequeña inmediata en lugar de arriesgarse con una recompensa más grande a largo plazo”¹⁷ lo que conlleva a que el tomador de decisiones reñe arriesgarse por opciones que pueden generar mayores ganancias y prefieren tomar decisiones para preservar lo que ya tienen.

Tanto los sesgos cognitivos, como la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales comprenden que, los rasgos inherentes a la personalidad del ser humano, así como la identidad e intereses son clave para entender el proceso de toma de decisiones. De esta manera, Mintz y DeRouen¹⁸ y Gross Stein¹⁹ consideran que existen desviaciones en la mente del tomador de decisiones que le impiden utilizar el modelo racional de toma de decisiones. Esto se debe a que, para la toma de decisiones, acorde al modelo racional, se necesitan aspectos ideales, sin embargo, generalmente el tomador de decisiones se encuentra en un ambiente hasta cierto punto hostil al momento de optar por una decisión, y las desviaciones generan un espacio por medio del cual, tanto la identidad como los intereses del tomador de decisiones decide en función de la identidad e intereses construidas en torno a un contexto en específico y basado en sus preferencias.

En el caso ecuatoriano, el rol de la figura del líder ha tenido un peso relevante en la toma de decisiones de política exterior. De esta manera, los intereses y la identidad del líder cobran gran relevancia. Esto se ve

¹⁵ Gross Stein, *op. cit.*, pág. 133.

¹⁶ *Ibid.*, págs. 134 – 136.

¹⁷ *Ibid.*, págs. 136 - 137

¹⁸ Mintz y DeRouen, Jr., *op.*, cit.

¹⁹ Gross Stein, *op. cit.*

reflejado en el caso ecuatoriano a través de lo estipulado en la Constitución de la República del año 2008, que en el artículo 147, en el que se establecen las atribuciones y deberes del ejecutivo, haciendo referencia al numeral uno, que menciona que es función del jefe de Estado “cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia”²⁰ y el numeral diez establece que el presidente tiene la función de “Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión”.²¹ A través de la Constitución Nacional de Ecuador se demuestra la importancia que tiene la figura del jefe de Estado para la delimitación de la política exterior, demostrando que en esta pueden prevalecer sus intereses y preferencias.

3. Relación de Rafael Correa con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América

Rafael Correa, como históricamente ha pasado en Ecuador, tuvo gran influencia en la política exterior del país, por tal motivo, es necesario entender su formación y personalidad. Rafael Correa Delgado²² nació en Guayaquil el 6 de abril de 1963. Creció en una familia de ingresos medio-bajos. Tuvo formación escolar primaria y secundaria cristiano-católica. Debido a una situación económica no tan cómoda, para continuar su preparación académica y debido a la escasez de recursos, obtuvo becas y se graduó como economista de la Universidad Católica de Guayaquil; posteriormente obtuvo la maestría de Artes Económicas de la Universidad Católica de Lovaina y otro en Ciencias en Economía en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign de Estados Unidos; En 2001 terminó su doctorado en Economía en la misma universidad norteamericana. Su carrera política comenzó en el 2005, año en el que asume como Ministro de Finanzas en el gobierno de Alfredo Palacios. A partir del 2007 asume como presidente de la República de Ecuador hasta el año 2017. Desde el principio marcó distancia con los partidos políticos tradicionales de Ecuador y discursivamente decía enfocarse en el desarrollo de la población, sobre todo de los sectores más desfavorecidos de la población.

²⁰ Ecuador, *Constitución de la Republica del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008 art. 147. Num. 1

²¹ *Ibid.*, art. 147, num. 10

²² Ruiza, M., Fernández, T. y Tamaro, E., “Rafael Correa”, *Biografía y Vidas*, 15 de septiembre de 2019, https://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/correa_rafael.htm.

En cuanto a la política exterior ecuatoriana, esta ha estado vinculada con ciertas directrices venideras de Estado Unidos. De esta manera, Sánchez²³ considera que, históricamente los gobiernos ecuatorianos se han visto alineados a la política exterior de Estados Unidos, siguiendo las recomendaciones dadas por esta última para plantear su política exterior. Otra premisa que marca la política exterior ecuatoriana es la cooperación en organismos multilaterales, así como, la participación en los diversos acuerdos en los que se va inmiscuyendo dentro de los organismos. De esta manera, Ecuador ha participado en la Comunidad Andina (CAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA), organismos que se ven vinculados a los principios norteamericanos.

Con la posesión de Rafael Correa como presidente de la República de Ecuador, se marca un antes y un después en la política exterior. El entonces presidente, desde el inicio de su gobierno, plantea un “discurso marcadamente nacionalista y en medio de enormes expectativas de cambio”.²⁴ De esta manera, De la Torre²⁵ y Morales,²⁶ consideran que la personalidad de Rafael Correa se veía influenciada por un rechazo al modelo neoliberal, a los personajes y partidos políticos que representaban este modelo, apegándose en mayor medida al resentimiento de los sectores sociales más desfavorecidos de la población y así generando formas de cambio.

Esta identidad del líder afectaba directamente en la identidad que Ecuador proyectaba al exterior. El rechazo no se encontraba focalizado en actores internos de Ecuador, el rechazo también se centró en la crítica a la participación de Estados Unidos en la región como principal agente de los ajustes neoliberales implantados en Latinoamérica y en la influencia que tenía el país norteamericano en la región.²⁷ En esta dirección, el gobierno ecuatoriano criticaba a gobiernos vinculados o socios de la potencia norteamericana, como es el caso de Colombia y el en su momento presidente Álvaro Uribe. En la misma línea, Ecuador, durante el gobierno de Correa, fue crítico de las organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), tildando a estos organismos como representantes de los intereses norteamericanos.

²³ Leandro Sánchez, “Claves para entender la política exterior reciente del Ecuador”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 6, Núm. 12 (2011), pág. 123-143.

²⁴ Beatriz Zepeda y María Gabriela Egas, “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 93, (2011), pág. 99.

²⁵ Carlos De la Torre, “Rafael Correa un populista del siglo XXI.” (2012), <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre>.

²⁶ Esperanza Morales López, “El discurso político de Rafael Correa (presidente de Ecuador)”, *Tonos Digital* Vol. 23, (2012).

²⁷ Sánchez, *op. cit.*

Esta imagen que se proyecta hacia afuera afecta la forma en la que se establece la política exterior de Ecuador y en los intereses de esta. Esto se encuentra detallado en el Plan de Gobierno de Alianza País, en el cual se establecen las pautas a seguir para la política exterior ecuatoriana:

- a) La defensa de la soberanía; b) el multilateralismo activo; c) la integración latinoamericana; d) la diversificación de mercados internacionales y la cooperación Sur-Sur; e) la protección del medioambiente; f) la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, y g) la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal.²⁸

Los cuatro primeros puntos detallados en el plan de gobierno manifestaban la intención de cooperar a nivel regional con los países latinoamericanos, pero, a la vez, es un manifiesto en pro de alejarse de la influencia norteamericana. Esto se plantea en relación con dos pautas: la primera es la búsqueda y acercamiento de nuevos socios estratégicos contrahegemónicos, estos pueden ser Rusia, China, Venezuela; en segundo lugar, la cooperación a través de bloques regionales, en este caso, la ALBA y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sánchez²⁹ menciona que esto se da en contraposición, como bloque, a la hegemonía estadounidense. Los intereses de la política exterior ecuatoriana se focalizan en la cooperación con estados latinoamericanos, tendencia ideológica que la del gobierno de turno y la creación de nuevas organizaciones respondan a los intereses y sirvan de contrapeso a las ya existentes en la región.

De esta forma, la ALBA pasa a tener un rol fundamental en la forma en que se plantea la política exterior de Ecuador durante el gobierno de Correa. Este organismo tiene como principal objetivo “la integración económica o comercial, la articulación y la integración política de Sudamérica [...] con un carácter ideológico en respuesta a Estados Unidos y su posición hegemónica, imperialista”.³⁰ La razón de ser de la ALBA es convertirse en el medio para cumplir los intereses de varios presidentes de Estados latinoamericanos de la llamada ola progresista de Latinoamérica. A través del bloque, se plantean consolidar y promover la ideología del socialismo del siglo XXI, para poder contrarrestar otros organismos regionales con lógicas más liberales, sobre todo, comerciales. Lo que se menciona en párrafos anteriores hace alusión a la configuración de la identidad de Correa en cuanto al manejo de la política exterior ecuatoriana.

²⁸ Zepeda y Egas, *op., cit.*, pág. 99.

²⁹ Sánchez, *op., cit.*

³⁰ Zepeda y Egas, *op., cit.*, págs. 108 – 116.

Siguiendo lo planteado por Buzan,³¹ la identidad se plantea en función de otro, en este caso, a través de la oposición a la hegemonía de Estados Unidos y su influencia en Ecuador como en Latinoamérica. A su vez, Correa planteó su identidad en oposición a los gobiernos que estuvieron antes que él al mando. De esta forma, se puede considerar que la identidad de Correa ante la política exterior ecuatoriana tiene vínculos con una determinada ideología. Esto afectaría en la forma en la que coopere con otros Estados y en organismos regionales, buscando un espacio que permita afianzar su posicionamiento ideológico. Es así que, la ALBA resulta ser el organismo de política exterior que más adecuado pudo ser para su posicionamiento.

4. Lenín Moreno y su relación con la ALBA

a. La identidad de la política exterior del gobierno de Lenín Moreno

Previo a dar paso a la explicación de la vinculación que la identidad del líder tiene en la política exterior en Ecuador, es necesario describir la formación del actual jefe de Estado y su personalidad. Lenín Moreno Garcés³² nació en Rocafuerte, provincia de Orellana el 19 de marzo de 1953. Es licenciado de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador. Tras un asalto perdió la movilidad de las extremidades inferiores. A partir de entonces, Moreno ha velado por los derechos de las personas con discapacidad o capacidades especiales, sobre todo, en su periodo como vicepresidente en el año 2007, elección que ganó junto a Rafael Correa como presidente hasta el año 2013. Después de este ciclo fungió como diplomático representante de Ecuador en Naciones Unidas y delegado para la protección de personas con discapacidad hasta el 2016, año en el que se postula como candidato para la presidencia de la República de Ecuador y logra las posteriores elecciones del 2017. Ha dado charlas motivacionales de superación para temas de discapacidad. Esta forma de relacionarse con la población, ha hecho que tenga apertura de los ciudadanos, y, como lo ha repetido en varios discursos, tenga apertura al diálogo.

Previo al análisis del proceso de toma decisiones de Ecuador para alejarse de la ALBA, se debe analizar la política exterior del gobierno de Moreno, haciendo énfasis en los factores que influyen en la manera en la

³¹ Buzan, *op. cit.*, págs. 431-451

³² Presidencia de la República de Ecuador, "Biografía Lenín Moreno Garcés", 20 de septiembre de 2019 <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-de-la-republica-del-ecuador/>, 2017.

que se decide en política exterior. Lenín Moreno, desde su posesión, el 24 de mayo de 2017,³³ marcó ciertas pautas en cuanto a la forma en la que se va a llevar su gobierno, mostrando cierto distanciamiento con el presidente saliente. En este discurso, plantea un acercamiento a sectores, partidos políticos que no participaron del anterior gobierno. En referencia con la política exterior, Moreno expresó su deseo de consolidar la cooperación sur-sur a través de organismos de la región como la UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la CAN, prescindiendo de mencionar a la ALBA como bloque de cooperación, dando nociones de que no es un organismo primordial para el desarrollo de su política exterior.

Sin embargo, el distanciamiento que plantea Moreno con su predecesor se vio reforzado con el paso de tiempo. Meses después de su asunción como presidente de la República, el discurso del presidente Moreno fue crítico respecto al manejo económico del expresidente Rafael Correa, haciendo énfasis en que tal mesa servida a la que hace referencia Correa no existe. Esto se puede ver cuando Moreno menciona que el expresidente “podía haber sido más mesurado al dejar cuentas en mejores condiciones. Una cosa es lo que se dice y otra lo que se da [...] No digo que el país está quebrado, porque realmente tenemos mucho entusiasmo para salir adelante”.³⁴ Más adelante, el discurso del presidente de Ecuador se tornó más crítico en cuanto manejo económico, de esta forma, Moreno menciona que “se lo llevaron todo y hago esfuerzo para pensar que no lo hicieron a propósito”, dijo y aseguró que “encontraron cifras y encuestas maquilladas y manejadas por tecnócratas”.³⁵ Si bien no son factores de política exterior, son factores internos que afectaron la forma en la que Moreno planteó su política, lo que, de igual manera, afectará la política exterior de Ecuador.

Por otra parte, existen factores que modifican la identidad e inciden en el proceso de toma de decisiones de Lenín Moreno. Esto se ve vinculado, en mayor medida, a la relación del presidente de Ecuador con países aliados del expresidente Correa como son Venezuela y Bolivia —países que forman parte de la ALBA—. Este nexo ideológico existente entre el expresidente y los mandatarios venezolano y boliviano, Nicolás Maduro y Evo Morales, tras la vinculación de Correa con el secuestro del exasambleísta Balda, llevó a que estos “criticaran el pedido de la Corte Nacional

³³ Lenín Moreno, “Discurso de posesión del presidente Lenín Moreno Garcés ante la Asamblea Nacional en presencia de jefes de estado, delegaciones e invitados nacionales e internacionales”, Ecuador, Presidencia de la República, (2017).

³⁴ Carla Maldonado, “El presidente dice que Correa no le dejó la mesa servida”, Diario Expreso, 12 de septiembre de 2019, <https://www.expreso.ec/actualidad/el-presidente-dice-que-correa-no-le-dejo-la-mesa-servida-FX1541564>.

³⁵ Mario González, “Lenín Moreno: Por lo menos no pueden decir que ha sido un año aburrido”, 24 de septiembre de 2018, <https://www.elcomercio.com/actualidad/Leninmoreno-cifras-corrupcion-ecuador-informe.html>

de Justicia de captura y prisión preventiva contra Correa en el marco de las investigaciones del intento de secuestro del exlegislador Fernando Balda en Colombia”.³⁶ Además de las críticas expresadas a través de discursos, los gobiernos de los Estados en mención se manifestaron a través de descargos diplomáticos su disconformidad con el procedimiento judicial, en el que mencionan una injerencia del poder ejecutivo en la justicia ecuatoriana.

Lo desarrollado a lo largo de la presente sección, nos da una idea la manera en la que se formó la identidad del gobierno del presidente Lenín Moreno. Buzan³⁷ manifiesta que la identidad se va formando en función de otro. En el caso del presidente Moreno, esta se va creando en función en cuanto a actores internos y externos. En referencia a un actor interno, la identidad del presidente Moreno se crea en función de la diferenciación del expresidente Correa, a quien culpa del mal manejo económico en Ecuador. Por otra parte, en cuanto a actores externos, que son los gobiernos del presidente Maduro y del presidente Morales, quienes, por su cercanía con Correa, lo defienden y se oponen al manejo del presidente Moreno. De esta manera, Moreno no ha visto con buenos ojos lo manifestado por los mandatarios y se ha opuesto de igual manera al gobierno de estos dos.

La identidad que presenta el gobierno de Moreno se enfoca en la distinción del gobierno pasado y su predecesor. Moreno, a diferencia de Correa, a través de sus discursos ha buscado la apertura al diálogo con distintos sectores de la sociedad civil. Al mismo tiempo, a nivel internacional, ha intentado mejorar las relaciones con Estados con los que el gobierno pasado se distanció, como son el caso de Estados Unidos y Colombia. De la misma forma, Ecuador ha optado por dejar la participación en organismos como la ALBA, así como, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El alejamiento de estos organismos, Venezuela y Bolivia, se debe a que se consideran a sus líderes como ideológicamente afines y perfilados a los intereses del expresidente Correa y de su gobierno.

b. Ecuador y su desvinculación de la ALBA

La desvinculación ecuatoriana del organismo se da en un contexto de agitación en la región, esto debido a la migración venezolana. De esta

³⁶ Susana Madera, “El caso Correa abre una brecha en las relaciones de Ecuador con Bolivia y Venezuela”, Agencia de Medios EFE, 18 de septiembre de 2019, <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-caso-correa-abre-una-brecha-en-las-relaciones-de-ecuador-con-bolivia-y-venezuela/20000035-3676664>.

³⁷ Buzan, *op. cit.*, págs. 431-451

manera, José Valencia, en su función como canciller de Ecuador, ratifica, el 24 de agosto de 2018, la salida de Ecuador de la ALBA, manifiesta que esto se debe a que el gobierno de Ecuador “no está de acuerdo cómo esa organización trata el tema de la migración venezolana, así como la de agitación social que vive Nicaragua, con 322 muertos por las protestas contra ese Gobierno[...] no corresponde que Ecuador siga participando en un organismo en el que hay estas discrepancias”.³⁸ El tema de Venezuela y Nicaragua son totalmente distintos. La queja del gobierno ecuatoriano se da en función de que, el organismo no atiende las necesidades regionales, su función se enfoca en satisfacer las necesidades ideológicas de quienes rigen el organismo.

Si bien se puede estimar que Ecuador sale del organismo desde una lógica neorrealista, son factores como los sesgos de cognitivos los que explican de mejor manera la salida de Ecuador de la ALBA. En cuanto a la lógica neorrealista, esta se encuentra en función de la crítica que da Mearsheimer³⁹ a los organismos internacionales. El autor en mención se refiere a que los organismos funcionan en favor de los hegemones o quienes controlan el organismo; a su vez, que las instituciones no inciden, de manera determinante, en el comportamiento de los Estados. De esta forma, se explicaría que Ecuador salga del organismo debido a que solo cumple las expectativas de quienes lo dirigen. Sin embargo, se debe mencionar que Ecuador un año atrás era parte de los Estados que manejaban ideológicamente la ALBA.

Es así que se considera que los sesgos cognitivos pueden explicar, de mejor manera, la salida de Ecuador del organismo. De esta forma, se puede argumentar que este alejamiento no se debe a lógicas racionales, sino, a sesgos cognitivos del líder, en los que la identidad tiene un peso fundamental, sumado a que, históricamente, la política exterior ecuatoriana se ha visto influenciada por la figura presidencial.⁴⁰ Mintz y DeRouen⁴¹ y Gros Stein⁴² establecen a los sesgos cognitivos como unidad de análisis, lo que apoya el análisis de los procesos de toma de decisiones, en este caso en Ecuador. Es así que, la desvinculación de Ecuador de la ALBA se puede explicar desde los sesgos cognitivos, donde la influencia de la identidad ha creado en diferenciación del gobierno pasado de Rafael Correa y los gobiernos acólitos a su ideología, tiene un rol fundamental en la explicación.

³⁸ Jorge R. Imbaquingo, “La salida de Ecuador de la Alba fue también por crisis en Nicaragua”, *El Comercio*, 18 de septiembre de 2019, <https://www.elcomercio.com/actualidad/salida-ecuador-alba-crisisnicaragua-venezuela.html>

³⁹ John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95).

⁴⁰ Sánchez, *op. cit.*

⁴¹ Mintz y DeRouen, *op. cit.*

⁴² Gross Stein, *op. cit.*

En párrafos anteriores, se ha ido explicando la forma como se ha ido perfilando la identidad del gobierno de Lenín Moreno, es decir, la identidad creada en función de otro. Una constante de la inestabilidad política de Ecuador es el rechazo hacia lo hecho por el gobierno que lo presidió, Moreno no difiere de esta lógica. Pese a que el partido del ex presidente Rafael Correa fue el que apoyó la candidatura a la presidencia de Lenín Moreno. Este último no tardaría mucho en distanciarse del expresidente, las críticas sobre el manejo económico son las que primero llegaron, criticando el endeudamiento ecuatoriano. Más adelante, se dieron varios cruces entre ambos personajes a través de redes sociales, redes que sirvieron como plataforma para entrever las diferencias entre ambos. Esto repercutió, en gran medida, en la forma de hacerse la política exterior en el periodo de Moreno: se dio un acercamiento con Estados Unidos, Estado al que Correa nunca vio con buenos ojos, así como se salió de la ALBA y UNASUR. En cuanto a la ALBA, el caso de estudio, el distanciamiento se dio, principalmente, porque esta era una institución del agrado del ex presidente Correa donde manifestaba sus intereses y le servía de escenario regional. La identidad de Moreno juega un rol fundamental, niega y rechaza participar en donde Correa participaba.

De igual manera, la identidad de Moreno se da en función de actores externos, esto también repercute en la política exterior del gobierno y la toma de decisiones. Si bien Evo Morales, en su calidad de presidente de Bolivia, se ha mostrado disconforme con el gobierno de Moreno, quien más ha atacado al gobierno ecuatoriano es Nicolás Maduro. Pallares⁴³ menciona que, desde el inicio de gobierno, Moreno buscó un distanciamiento del gobierno venezolano, sin embargo, “Moreno no fue capaz de articular alguna señal de distanciamiento con el régimen de Maduro que dignifique su política exterior”. Desvincularse de la ALBA fue la forma de distanciarse de los gobiernos de ideología o intereses similares a los de Maduro y el ex presidente Correa. Esto, en gran medida, por la crítica al organismo que no atiende las necesidades regionales, sobre todo el éxodo venezolano.

De esta forma, se observa cómo los sesgos cognitivos y la identidad del líder influyen en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, la identidad que el líder posee y su influencia en la política exterior, se ven relacionados con los sesgos cognitivos, específicamente con la consistencia. Se entiende por consistencia a la preferencia de las personas por la “coherencia, que la información disonante los incomoda y que, en consecuencia, niegan o descartan información inconsistente para preservar

⁴³ Martín Pallares, “Ecuador se lava la cara al salir de la ALBA”, 24 de septiembre de 2014, <https://4pelagatos.com/2018/08/24/ecuador-se-lava-la-cara-al-salir-de-la-ALBA/>

sus creencias”.⁴⁴ De esta manera, la política exterior de Moreno busca distanciarse de la forma en la que se establecían los asuntos externos en el tiempo de Correa, esto basado en identidad e intereses, plasmándolo en el distanciamiento con la ALBA, siendo esta organización disonante para los intereses del actual gobierno argumentando que puede generar conflictos con otros estados de mayor relevancia.

La identidad de la política exterior ecuatoriana, en el gobierno de Moreno, conlleva a que existan nuevos intereses. Uno de los nuevos intereses hace referencia a la búsqueda de nuevos socios que no eran considerados relevantes para el gobierno de Correa, como son los casos de Estados Unidos y Colombia. Los nuevos socios no solo son Estados, sino organizaciones. Al dejar de lado la participación de Ecuador en la ALBA, el Estado ha sido insistente en querer participar en la Alianza del Pacífico, así como, incrementando su participación en la OEA.

5. Conclusiones

En primera instancia, se debe destacar que tanto la configuración de una identidad, explicada a través de la teoría constructivista, en conjunción con los sesgos cognitivos ayudan al entendimiento y análisis de la forma de tomar decisiones en Ecuador. De forma histórica, en Ecuador, el gobierno entrante trata de diferenciarse y desvalorizar lo hecho por el gobierno anterior. Rafael Correa aplicó esta fórmula, se diferenció de los gobiernos pasados y del Estado que regía la política exterior ecuatoriana, Estados Unidos. De esta manera, se fueron creando bloques de cooperación regional que buscaban contraponerse a la hegemonía norteamericana en la región. Uno de estos organismos es la ALBA.

De igual forma, el gobierno de Lenín Moreno sigue la lógica de desvalorización de lo hecho por el gobierno pasado. La identidad del gobierno ecuatoriano se ha ido creando en función de la diferenciación con otro, en este caso del expresidente Rafael Correa, lo que ha afectado en la política exterior del país. A su vez, se va creando una identidad gubernamental en función de alejarse de gobiernos cercanos al expresidente, en este caso, los gobiernos venezolano y boliviano. Esta identidad, creada en diferenciación de actores que comparten intereses e ideología, afecta el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Se podría argumentar que la salida de Ecuador de la ALBA se puede explicar desde las críticas a los organismos dada por teoría neorrealista

⁴⁴ Gross Stein, Janice, op. cit. pág. 133.

de las Relaciones Internacionales; sin embargo, los sesgos cognitivos y la identidad del gobierno de Moreno explican de mejor manera el alejamiento del organismo. Mearsheimer⁴⁵ considera que los organismos no afectan en mayor medida el comportamiento del Estado, lo que explicaría porque Ecuador decide salir de manera unilateral del organismo. Además, el pensador neorrealista considera que los organismos trabajan en función de los hegemones o quienes dirigen el organismo, lo que explicaría la crítica dada por el canciller para salir del organismo, crítica en la que menciona que el organismo favorece los intereses del gobierno venezolano.

Sin embargo, la teoría neorrealista no muestra un panorama completo del contexto ecuatoriano, esto, sobre todo, debido a la trascendencia del presidente en la toma de decisiones en política exterior. El análisis de identidad, así como los sesgos cognitivos del líder, dan una perspectiva en la que la figura del líder tiene importancia en la toma de decisiones en política exterior. La identidad del gobierno de Lenín Moreno se va creando en función de diferenciarse del expresidente Rafael Correa. Esto se visualiza tanto a través del discurso, en el cual se manifiestan las críticas de Moreno a Correa sobre el manejo del país, así como los cruces en redes sociales, que marcan un distanciamiento entre ambos personajes antes muy relacionados. Por otra parte, el gobierno de Moreno buscó distanciarse de gobiernos que tenían cercanía con el gobierno de Rafael Correa, Venezuela y Bolivia. De esta forma, el distanciamiento de Ecuador de la ALBA responde a la identidad y al sesgo que marca Lenín Moreno con su predecesor y sus aliados. Moreno trata de alejarse de todo lo que represente Correa, entre lo cual, se encuentran los organismos en los que el expresidente era activo y tenía depositados intereses.

⁴⁵ Mearsheimer, *op. cit.*

¿To what extent did economic restructuring in the Middle East and North Africa stem from the imperatives of regime survival?

¿En qué medida la reestructuración económica en el Medio Oriente y el Norte de África fue provocada por las necesidades de supervivencia de los regímenes políticos?

Andrés Sebastián Gómez Polanco¹

Abstract: The arrival of neoliberalism, *al-Infitah*, to the MENA region in the late 1970s has been an issue with multidimensional explanations. Some authors have emphasized the predominance of economic variables since the breakdown of inward-oriented economy and Arab nationalism. Other academics underline the role of geopolitics and multilateral organizations such as the decline of the Cold War, and the influence of IMF and World Bank respectively. However, this essay considers that the *al-Infitah* was implemented in a form of crony capitalism as a political decision to guarantee the regime durability through the construction of a new social pact that replaced the unsustainable ISI's social contract in the cases of Egypt, Syria and Algeria.

Keywords: Neoliberalism, crony capitalism, regime survival, authoritarianism, social pact.

Resumen: La llegada del neoliberalismo a la región del Medio Oriente y Norte de África en los últimos años de la década de 1970 ha sido una temática con múltiples explicaciones. Algunos autores han enfatizado la preponderancia de las variables económicas como; por ejemplo: el derrumbe de las economías estadocéntricas y el nacionalismo árabe. Otros académicos priorizan los roles de la geopolítica y de los organismos multilaterales como el fin de la Guerra Fría, y la influencia del FMI y el Banco Mundial respectivamente. Empero, este trabajo académico sostiene que el neoliberalismo fue implementado como un capitalismo corrupto como resultado de una decisión política para garantizar la supervivencia de regímenes autoritarios a través de la construcción de

¹ Degree of Political Science and International Relations from Universidad de Las Américas. Master in Competitive Politics of the Developing World from London School of Economics and Political Science. asgomez@udlanet.ec

un nuevo pacto social que reemplace al pacto del Estado postcolonial en Egipto, Siria y Algeria.

Palabras Clave: Neoliberalismo, capitalismo corrupto, supervivencia del régimen, autoritarismo, pacto social

Introducción

The arrival of neoliberalism to the MENA in the late 1970s has occurred in a context of progressive decline of the post-colonial state. The latter took place between 1950s and 1960s through the movements of national liberation which fought against imperial powers such as: Britain in Egypt, France in Algeria, and pro-French government in Syria.

The Post-colonial state was based on Arab nationalism and state-oriented economy in political and economic terms respectively². Moreover, Egypt's Nasserism, Syria's Baathism, and Algeria's Front National Liberation were characterized by their military seeds and anti-imperialism approach. As a result, liberal democracy, Western human rights, and economic liberalism were rejected by the strongman that governed these countries throughout military dictatorships. It is important to mention that these regimes were secular since they contained, coopted or repressed the religious extremism as Muslims Brotherhood.

For instance, Gamal Abdel Nasser nationalized the Suez Channel in 1956 against the armed forces of France, United Kingdom and Israel. Between 1954 and 1964 more than 1 million of Argelian people died in the independence war. And Hafez al-Hasad took over the political and military power in 1970 establishing a pro-Soviet regime in Syria³. On the other hand, the Post-colonial state's economy was characterized by an inward-oriented strategy which emphasized the role of the state in the process of development. Egypt, Syria and Algeria tried to implement similar policies than Japan, South Korea, and Taiwan in order to build a developmental state that pave the way to transform their primary accumulation model into a value-added and industrial system.

However, the emergence of a developmental state was just a political ideal because the necessary structural conditions to materialize this objective were systematic absent. To illustrate, Nasserism spent approximately USD 42 000 000 000 from 1956 to 1970⁴ building infrastructure, strengthening armed forces and consolidating its monopoly of power through patronage and clientelism. Hence, these kind of regimes produced State Capitalism rather than Developmental State since the latter configured a series of structural changes such as embeddedness auto-

²Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 65.

³ Seale, Paul. *ASAD OF SYRIA: The Struggle for the Middle East*. London: Tauris, 1990. P. 32.

⁴ Harrigan, John., Wang, Charles, and El-Said, Holmert. *The Economic and Political Determinants of IMF and World Bank Leading in the Middle East and North Africa*. New York: Tauris, 2005. P. 75.

nomy, meritocracy in public administration, insulate and technical bureaucracy, and institutions that disciplines private sector⁵.

Neither of them was designed nor implemented in these MENA's countries because the lack of sustainable financial resources, geopolitical pressures in the framework of the Cold War, and the prioritization of control of power instead of development. It was reflected in the systematic practices of patronage and clientelism as the hegemonic form of legitimation and relationship between society and the authoritarian governments⁶. In other words, the State Capitalism in Syria, Algeria and Egypt depended on the complex nets of political support which were distributed in favour of the different sectors and groups in their societies thanks to the public expenditure. Thus, subsidies, infrastructure, low-cost public services and goods, public employments, State industries, and so on weakened the political opposition and religious extremism.

Nevertheless, the fundamental elements of the Post-Colonial State such as: State Capitalism, Welfarism, Arab nationalism and clientelism were threatened by the lack of financial resources. The national debt of Egypt, Syria and Algeria reached approximately 167%, 122% and 146% respectively in relation to their GDPs in the late years of 1970s⁷. Therefore, the social pact was threatened by these economic and financial facts; not to mention the de-legitimation of Arab nationalism as a consequence of its military defeats against Israel.

Consequently, from mid-1970s to mid-1980s a new economic approach, economic liberalisation (*al-Infatih*), arrived to the Middle East after almost three decades of the pre-eminence of the Import Substitution Industrialisation (ISI). There are academic perspectives that explain this economic restructuring through different drivers such as: external demands, economic imperatives, and regime durability. Thus, the puzzle of this academic debate is to prioritize and analyse the interaction between these causes. In that sense, this essay will argue that *al-Infatih* in the MENA was implemented in a form of crony capitalism as a political decision to guarantee the regime durability through the construction of a new social pact that replaced the unsustainable ISI's social contract. Additionally, this paper will argue that the external demands and the economic driver were unquestionable facts, whereas not determinant

⁵ Chang, Ha. *How to 'do' a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State*. Cambridge, 2010. P. 15.

⁶ Robert, Michael. *The call from Algeria: Third Worldism, revolution, and the turn to Islam*. Berkeley: University of California Press, 1996. P. 78.

⁷ Robert, Michael. *The call from Algeria: Third Worldism, revolution, and the turn to Islam*. Berkeley: University of California Press, 1996. P. 138.

causes since these were instrumentalized in function of regime survival in the cases of Egypt, Syria and Algeria.

Literature Review, Theoretical Framework and Methodology

The academic literature regarding the conditions for regime durability is vast. Authors such as Cheremukhin, Golosov, Guriev and Tsyvinsky⁸ point out that the sustainability in power of authoritarian regimes are based on multicausal variables. These factors that could be economic, geopolitical, ideological, military, or cultural drivers depend on the specificities and particularities of each case of study in a concrete period of time. In other words, regime survival of anti-democratic governments does not lay in monocausality since the hegemonic of a bloc of power is multidimensional.

What could exist is a prevalence of a series of drivers which explain the dependent variable, in the case of this essay the regime survival of MENA countries in the framework of economic restructuring. For instance, economic stability could not be the single answer for regime durability since this factor interacts with the configuration of armed forces, with the distribution of power and resources in multi-ethnic contexts, geopolitical interests, etcetera.

Furthermore, the most traditional factor, the military driver, is usually established as the main element to maintain and consolidate authoritarianism because at the end of the day riots and protests are destroyed by the action of armed forces⁹. Nonetheless, it must be taken into account that the military power is not an isolated object that respond automatically to different threats, contexts, opponents, and upraising. Conversely, the military power even in the most personalist and messianic of the dictatorships has its own interests and principles before upheavals. The incentives and characteristics of the latter could generate different answers and reactions in terms of regime survival.

As far as the hypothesis of this essay is concerned, neoliberalism in the MENA was a conscious political decision of authoritarian regimes in

⁸ Cheremukhin, A., Golosov, M., Guriev, S., Tsyvinsky, A. (2015). *The Economy of People's Republic of China from 1953*. Princeton: Princeton University. P. 32.

⁹ Dimitrov, M. (2013). Understanding Communist Collapse and Resilience. In Dimitrov, M. (2013). *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe* (pp. 3-39). Cambridge: Cambridge University Press. P. 117.

order to maintain their durability in power. As a result, *al-Infitah* was implemented in the form of crony capitalism in Egypt, Syria and Algeria (cases of study). However, other drivers such as external demands, economic factors, and the new social pact supported the materialization of crony capitalism, but they were not the main drivers which explain the economic restructuring in these countries.

In the case of external demands such as the appearance of a new ideology, neoliberalism, and geopolitics; the regime survival's strategies and tactics did not respond directly to these elements, whereas they were useful in order to implement crony capitalism in MENA's countries¹⁰. Economic stabilization plans and structural adjustments led by IMF and World Bank were not implemented in an integral form to transform the macroeconomic issues of these countries. Hence, the economic restructuring in the region was not seen as a deep economic reform to heal the historic productive, financial and economic inefficiencies in order to control power by ameliorating the conditions of living.

Economic liberalism was used as a narrative strategy for both local audience and external ones because the Arab nationalism and militarism were de-legitimized and the multilateral organization's funds required orthodox political economy respectively. Although the latter narrative was nuanced by Egypt, Syria and Algeria geopolitical bargaining in the context of Israeli and Palestinian conflict¹¹.

The new social pact as a driver of authoritarian durability refers to the transition from a regime that controlled political and economic spheres to a regime which only conserved its political monopoly¹². In other words, the retreat of the state from the economy was based on the expansion of the bloc of power through the limited inclusion of economic private actors. This articulation maintains the monopoly of the political institutions, including armed forces, in order to avoid the configuration of a counter-hegemony in Gramscian terms.

Moreover, this new social pact in MENA's countries not just expand the coalition in economic terms, but it also tried to maintain the political loyalty from civil society strengthening patronage and clientelism using IMF and World Banks' funds, crony privatisation and deregulation of markets. Hence, the new social pact was configured in the basis

¹⁰ Chalcraft, Jhon. *Popular politics in the making of the modern Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 97.

¹¹ Walton, John., Seddon, Daniel and Daines, Vert. *Free markets and Food riots*. Cambridge: Blackwell, 1994. P. 116.

¹² El Shakry, Omar. "Cairo as Capital of Socialist Revolution". In *Cairo Cosmopolitan: politics, culture and urban space in the new globalized Middle East* Cairo, Edited by Singerman, Daniel and Amar, Paul. New York: America University in Cairo press, 2006. P. 27.

of a fragile equilibrium among geopolitical bargain, crony liberalization, and narrative legitimation¹³.

Consequently, neoliberalism as an economic plan in order to heal economic crisis was not by itself the main driver for regime durability. As it was mentioned before neoliberalism helped to build a new narrative of modernization and expand strategically the bloc of power. The MENA's countries did not materialize integral economic shifts in terms of market-oriented economy nor macroeconomic stability, the main driver to negotiate with IMF and World Bank was through different mechanisms avoiding the breakdown of the authoritarian regime¹⁴.

Therefore, crony capitalism is not the unique causal variable, however, it is the main driver which explains that the reason of economic restructuring in terms of neoliberalism in Syria, Egypt and Algeria was the survival of authoritarian regimes. Moreover, crony capitalism articulates and configures other variables such as external demands, new ideology and geopolitics, and economic issues.

In this vein, the three causal drivers: external demands, economic imperatives and the new social pact have concrete definitions in order to clarify their scope. First of all, authors such as Sean¹⁵ and Ayubi¹⁶ consider that the external demands refer to causal explanations that articulate regime durability with social, political, economic, institutional or cultural phenomenon that do not depend entirely on the control of a specific authoritarian government. In other words, the appearance of a new ideology, the relative power of international institutions, the unintended consequences of international or national armed conflicts, geopolitical interests, or so on are factors that could explain regime survival without relating directly to dictatorship's actions. It does not mean that authoritarian governments do not take advantage of these phenomenon in order to maintain their monopoly of power, it simply means that these variables appear regardless the action or inaction of dictatorships. Secondly, the economic driver sustains that regime durability has a direct relationship with the economic and social stability of the population in a specific period of time. This socioeconomic stability does not necessarily mean a macroeconomic equilibrium, generally speaking this stability in terms of regime survival refers to the pre-eminence of an economic system in favour of welfarism, subsidies, high public expenditure and

¹³ Harders, Charles. "The informal social pact, The State and the urban poor in Cairo". In *Politics from above, politics from below: The Middle East in the age of economic reform*, Edited by Kienle, Ernest. London: Saqui, 2003. P. 45.

¹⁴ Ayubi, Nouvis. *Over-stating the Arab State: politics and society in the Middle East*. London: Tauris, 1994. P. 66.

¹⁵ Sean, L. *Oil, coalitions, and regime durability: the origins and persistence of popular rentierism in Kuwait*. London: Springer Science, 2011.

¹⁶ Ayubi, Nouvis. *Over-stating the Arab State: politics and society in the Middle East*. London: Tauris, 1994. P. 118.

clientelism¹⁷. Thus, the possibilities of political stability are based on the economic and social benefits that the authoritarian systems offer to the majority on the citizens in order to demobilize them through the implementation of a series of paternalistic policies regardless their financial implications. Thirdly, the new social pact refers to institutional arrangements thorough formal or informal mechanisms which are configured by the authoritarian regimes in order to prioritize their regime survival using trade-offs or concessions to deactivate the emergence of a counter-hegemony¹⁸. This driver constructs the new rules, limits, and norms of behaviour of the different political and non-political actors to maintain the new status quo based on an institutional pact. The latter reflects the new correlation of power in favour of dictatorships in contexts in which the 'old' social pact was delegitimized or it simply does not work anymore in function of regime durability.

On the other hand, this essay is based on the research of quantitative and qualitative data through secondary bibliography such as academic journals, books, statistical sources and historic documentation. As a result, there is a methodological triangle between comparative analysis (cases of study), discourse analysis and statistical research in order to test the hypothesis in the basis of a process tracing method. It means that the combination of these methods will be implemented in each of the three drivers in order to research valid evidences with respect to the cases of study. Furthermore, these quantitative and qualitative evidence which is going to be recollected from different sources must keep a theoretical coherence in relation to the three drivers: external demands, economic imperatives and new social pact. Finally, the implementation of the process tracing allows the construction of a causal pathway which is based on intervening variables, three drivers, in order to structure a one single hypothesis to answer the research question.

The external demands: A new ideology, geopolitics, and Bretton Woods Institutions.

This essay will understand the process of economic restructuring in the Middle East as neoliberalism, Washington Consensus, or economic liberalisation; these concepts will be utilized indistinctly around this paper. This new ideology emphasises the role of the market instead of a

¹⁷ Slatter., D and Fenner, S. *State power and staying power: Infrastructural mechanisms and authoritarian durability*. London: Journal of International Affairs, 2001. P. 13-17.

¹⁸ Horres, C. *How durable is durable authoritarianism*. Cambridge University, London: Journal of International Studies, 2015. 96-98.

planned state as the most efficient mechanism to satisfy material needs through privatisation, deregulation, property rights, macroeconomic stability, liberalization of international trade, and attracting foreign direct investment^{19 20 21 22 23}.

This ideological framework was instrumentalized by Anwar al-Sadat in Egypt in 1973, Hafez al-Assad in Syria in 1974, and Chadli Bendjedid in Algeria in 1986 as the new social pact to reconstruct regime's legitimacy, and thus regime survival before the economic bankruptcy of the inward developmental strategy. The historical narrative of nationalism, sovereignty, and Third-Worldism that was the core ideological content of Egyptian Nasserism, Syrian Ba'athism, and Algerian National Liberation Front could not hide the unsustainability of their socio-economic model, especially for the young generations. For instance, as Chalcraft points out in the case of Algeria "a new generation grew up in the 1980s amid economic problems (. . .) Many had no direct memory of the war of liberation or of French colonialism. The regime version of history was increasingly sterile and irrelevant"²⁴.

Therefore, Washington Consensus was the rockstar ideology at the moment, whereby these authoritarian regimes took advantage of this unquestionable reality and used it as the new social pact to justify in narrative terms the use of market forces for 'resolving' bureaucratic corruption and economic issues. However, neither Bendjedid, al-Assad nor al-Sadat implemented neoliberalism in the basis of ideological turn because its implementation underlined political priorities rather than ideological determinism. For example, in the case of Egypt "while Sadat has repeatedly professed his faith in Egyptian socialism (. . .) he has also warned that ideology must adjust with the times"²⁵, and the adjustment was a new social pact in a form of crony capitalism under the instrumental and rhetoric framework of neoliberalism.

On the other hand, the role of geopolitics, IMF and World Bank, and the international capital was intertwined for the arrival of neoliberalism

¹⁹ Gamble, Anderson. *The free economy and the strong state: The rise of social market economy*. London: Socialist Register, 1979. P. 5-12.

²⁰ Harvey, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005. P.39.

²¹ Massey, David., Sanchez, Mary and Behram, John. *Of Myths and Markets*, London: AAPSS, 2006. P.9.

²² Richards, Andrew and Waterbury, John. *A political economy of the Middle East*. Boulder: Westview Press, 1996. P 221-228.

²³ Williamson, John. *What Washington Means by Policy Reforms?* Institute of International Economics, New York, 1990. P. 1-3.

²⁴ Chalcraft, Jhon. *Popular politics in the making of the modern Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 467.

²⁵ Waterbury, John. *Egypt: burdens of the past, options for the future*. London: Indiana University Press for the American Universities, 1978. P. 208.

to the region, but they were not the main drivers. Although their financial influence was undeniable, for instance Bretton Woods Institutions from 1960 to 2001 gave 329 billion of dollars to the MENA's countries²⁶ in order to pay the external debts that countries such as Egypt's Nasser, Algeria's Boumédiène or Syria's Ba'athism incurred for the construction of the developmental state. Those billions were not for free, both IMF and World Bank granted the loans under the condition of the implementation of structural adjustment and open the economy to the world²⁷. Thus, this neoliberal shock treatment not just guaranteed the payment of the external debt to Western investment banks, but also international capital penetrated to the region through privatisation and liberalization.

Nevertheless, geopolitics was instrumentalized by Egypt, Syria, and Algeria to have a power of bargain before Bretton Woods Institutions. As a result, this margin of action allowed these countries to utilize the financial institutions to accomplish crony capitalism for regime durability because at the same time they could incorporate private capital under regime's control and conserve patronage, clientelism and subsidies without implementing the whole neoliberal shock therapy to prevent mass uprising. To illustrate the latter argument Egypt's al-Sadat signed a formal peace with Israel in 1978 -Camp David Accords- "based on his correct judgment that the Americans would be able to broker a favourable deal with the IMF and the World Bank in return for strategic alliance"²⁸. Consequently, Egypt has preserved this pattern of geopolitical support in exchange for financial funds in order to maintain crony capitalism as in 1990 when Mubarak mobilized an Arab coalition against Iraq's invasion to Kuwait and his regime received 258 million of the IMF and 15 billion of the World Bank²⁹.

In the case of Algeria, Benjadid's regime put in place a structural adjustment with nationalist face in 1982 in part due to its rejection to cede sovereign to IMF and since this financial institution did not rely on this Third World's heterodox plan, thus this alternative failed because the lack of international assistance³⁰. However, an 'Islamic threat' appeared, Islamic Salvation Front, and Benjadid's regime received IMF financial support of around 250 billion dollars from 1988 to 1993. In contrast,

²⁶ Harrigan, John., Wang, Charles, and El-Said, Holmert. *The Economic and Political Determinants of IMF and World Bank Leading in the Middle East and North Africa*. New York: Tauris, 2005. P. 249.

²⁷ Walton, John., Seddon, Daniel and Daines, Vert. *Free markets and Food riots*. Cambridge: Blackwell, 1994. P. 40.

²⁸ Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 183.

²⁹ Harrigan, John., Wang, Charles, and El-Said, Holmert. *The Economic and Political Determinants of IMF and World Bank Leading in the Middle East and North Africa*. New York: Tauris, 2005. P. 258.

³⁰ Harrigan, John., Wang, Charles, and El-Said, Holmert. *The Economic and Political Determinants of IMF and World Bank Leading in the Middle East and North Africa*. New York: Tauris, 2005. P. 256.

Syria constructed its new social pact with a limited financial aid of IFM and World Bank because al-Assad's regime received funds from GCC's states thanks to Syrian war campaign against Israel in 1973, its intervention in Lebanese civil war in 1976, and due to crony capitalism in this country prioritized the role of indigenous private capital^{31 32}.

The economic driver: The breakdown of the Post-colonial state's social contract.

In Egypt, 1952, Algeria, 1962, and Syria, 1963, an inward-oriented economic approach and a single-party state were arranged by Nasserism, National Liberation Front and Ba'athism respectively. These post-colonial states had as core characteristics their populism, bureaucratism, social welfarism and corporatism. These revolutions from above underlined social and economic modernization through the construction of a state capitalism to industrialize the country. Similarly, their aims were to include historically marginalized sectors throughout the expansion of welfare state and jobs in the public sector. Furthermore, land reform and nationalization of industries were crucial steps in order to monopolize political power in detriment of landlords.^{33 34}

Consequently, this post-colonial state was rooted in the basis of an explicit social contract between the state and the people in which the former provided welfare –education, jobs, health care, subsidised food, and so forth– and the latter accepted the lack of democratic political participation. For instance, in Egypt in 1975 almost a million and a half of employees worked for the state, 868,000 as public servants and 575,000 as workers in the state companies. In the case of Syria 95% of the industrial investments were nationalized from 1964 to 1966³⁵. And in Algeria subsidised food imports rose sharply from 10% in 1969 to 75% in 1980³⁶.

Nonetheless, these centrally planned economies could not sustain the necessary level of efficiency to reach development and at the same time maintain the social pact without suffering macroeconomic instability.

³¹ Richards, Andrew and Waterbury, John. *A political economy of the Middle East*. Boulder: Westview Press, 1996. P. 304.

³² Seale, Paul. *ASAD OF SYRIA: The Struggle for the Middle East*. London: Tauris, 1990. 289.

³³ Ayubi, Nouvis. *Over-stating the Arab State: politics and society in the Middle East*. London: Tauris, 1994. P. 99-208.

³⁴ Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 176.

³⁵ Ayubi, Nouvis. *Over-stating the Arab State: politics and society in the Middle East*. London: Tauris, 1994. P. 229.

³⁶ Robert, Michael. *The call from Algeria: Third Worldism, revolution, and the turn to Islam*. Berkeley: University of California Press, 1996. P. 208.

Thus, huge dislocations in their balance of payments and large external debts to covered the former were the result of bureaucratic corruption, lack of productivity, and the decline of oil prices in the mid-1980s. For instance, in 1981 Algeria had a higher recurrent public expenditure with 60,6% than development public expenditure with 39,4%, similar pattern in the case of Egypt with 65,9% and 34,19%, as well as, in Syria with 54,8% and 45,2% respectively³⁷.

As the latter data shows the post-colonial state's social contract was unsustainable since the welfare state and patronage absorbed more funds than the developmental expenditure. Therefore, with an unmanageable external debt such as Egypt 43,7% in relation with the GDP in 1974, and Algeria with 46,6% in 1988³⁸ the social pact and thus regime durability depended on an economic shift.

However, this economic change did not follow in strict sense the neo-liberal orthodoxy in terms of the complete retreat of the state from the economy, fiscal responsibility, and even the whole implementation of the stabilization plans because the most important challenge was not the economic crises by itself, it was the breakdown of the authoritarian regimes. Whereby, beyond that the neoliberal measures would have healed the economy if the authoritarian governments had applied them correctly, which is debatable, their particular application in a form of crony capitalism was a strategic political decision for regime survival, not for economic imperatives.

To illustrate the latter argument for example although as far as IMF and World Bank are concerned Egypt from 1975 to 1990 reached in average 6,9% of economic growth, as well as, Algeria which from 1986 to 1999 achieved 1,3% in a context of civil war³⁹, these regimes kept without any reform their structural economic issues. Nevertheless, Bretton Woods institutions claimed that economic liberalization has been a success due to a big part of the economic growth favored to the international capital through deregulation and privatization as in the case of Egypt where 1,19 billion of dollars entered to economy as foreign direct investment in 1983.

A possible counterargument could be that the breakdown of the post-colonial social pact was the result of the implementation of patronage and clientelism. These political strategies were relevant in order to maintain

³⁷ Ayubi, Nouvis. *Over-stating the Arab State: politics and society in the Middle East*. London: Tauris, 1994. P. 294.

³⁸ Walton, John., Seddon, Daniel and Daines, Vert. *Free markets and Food riots*. Cambridge: Blackwell, 1994. P. 184.

³⁹ World Bank. *Egypt: Economic growth*. (Last visited 16 March 2018). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EG>

political loyalty, however, delegitimized the process of development through corruption and fiscal issues. Thus, the political decision to adapt neoliberal economic restructuring to crony capitalism was an error in terms of regime durability because the new social pact conserved the same illegitimate elements (clientelism and patronage).

The latter counterargument is valid in terms of democratic values and macroeconomic responsibility because patronage, corruption, clientelism and any form of crony capitalism are obstacles in order to construct a democratic legitimation. Nevertheless, the core issue of this essay is not regarding a process of democratization in MENA's countries in the framework of neoliberalism rather than it is with respect to the arrival of economic restructuring in Syria, Algeria and Egypt in terms of regime durability. Consequently, patronage and clientelism created fiscal issues in the post-colonial state in a context of economic crises, they were not a problem for legitimation. Conversely, the real challenge for these regimes were their financial incapacity to keep implementing this mechanisms of political loyalist in the basis of the economic breakdown of the state capitalism⁴⁰. Hence, the new social pact through the implementation of crony neoliberalism could conserve patronage and clientelism as informal institutions to legitimate its authoritarianism without the existence of a capitalist state.

As a result, the implementation of the whole neoliberal adjustment package was seen as a threat for regime durability due to it meant to dismantle the social pact in its integrity. Conversely, the economic imperatives were instrumentalized to preserve subsidies, patronage, and clientelism; attract private capital under regime's control and loans to keep the economy afloat, and as a consequence strengthening the monopoly of power with this new social contract. So, Egypt's inflation from 1975 to 1990 was in average 12,7% and its external debt was 97% of the GNI, and in the case of Algeria they were 16,76% and 58,68% respectively from 1986 to 1999⁴¹ what means that the construction of the new social pact for regime survival undermined the core economic imperatives of the Washington Consensus.

⁴⁰ Richards, Andrew and Waterbury, John. *A political economy of the Middle East*. Boulder: Westview Press, 1996. P. 134.

⁴¹ World Bank. *Algeria: Economic growth*. (Last visited 16 March 2018). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=DZ>

The new social pact: Regime durability and crony capitalism.

The main driver for the arriving of al-Infitah in the MENA was a political decision in order to guarantee regime survival throughout the implementation of neoliberalism as crony capitalism and generating a new social pact of legitimation. In that sense, Washington Consensus in a form of crony capitalism is not merely isolated cases of corruption that could happen in the process of economic liberalisation. It is a political project that recognizes the endogenous institutional priorities – regime durability in the case of Middle East’s authoritarian regimes- and adapt neoliberalism under these necessities due to there is not a single path for the creation of markets, it depends on national arrangements and specificities^{42 43 44}.

It could be argued that the crony capitalism in the MENA’s countries was the result of a historical path dependence of clientelism and patronage which were rooted in political and social institutions rather than a political decision. However, this argument lays completely in the capacity of spontaneous processes that regardless political and economic conjunctures (breakdown of post-colonial social pact), geopolitical contexts; and the interests, principles and actions of the main relevant actors (Syria’s Assad, Egypt’s Sadat and Algeria’s NLF) can generate naturally complex political phenomenon as crony capitalism. Nonetheless, patronage and clientelism as informal institutions that are rooted in MENA’s counties were adapted and transformed in the framework of economic restructuring by the political strategy to conserve power. As well as post-colonial state that was abandoned by Syria, Egypt and Algeria by a political decision, the former informal institutions beyond their path dependence were functional for regime survival. Institutions matters as it was mentioned before since the construction of markets are not linear processes, it responds to historic and structural conditions. Thus, in these cases the role of previous institutions was important since they were the framework that authoritarian regimes managed in order to materialize their durability in a context of economic restructuring.

⁴² Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 186.

⁴³ Rodrik, Dany. *Rescuing economic from neoliberalism*. (Last visited 16 March 2018) Available at: <http://bostonreview.net/class-inequality/dani-rodrik-rescuing-economics-neoliberalism>.

⁴⁴ Massey, David., Sanchez, Mary and Behram, John. *Of Myths and Markets*, London: AAPSS, 2006. P.14.

In other words, authoritarian regimes incorporated private capital to their elites by partially retreating the state from the economy to assure its dominance in the political sphere. However, this retreat was just formally because the prosperity of these new economic elites depended extremely on political power, thus they could not position themselves as a counter-hegemony or political alternatives⁴⁵.

For instance, in the case of Syria Hafez al-Assad broadened its coalition integrating rich urban bourgeoisie especially Sunni Damascene, Shi'a and Christian merchants, businessmen, shopkeepers, and the urban middle class to the Alawi elite. Furthermore, the leading families and rich citizens that fled the country before 1963 returned and invested their money in Syria^{46 47 48}. Hence, the traditional bloc of power, *ancient regime*, that was the enemy against which Ba'ath party gave a coup d'état allowed with their capital Assad's regime survival, however, unlike before 1963 this time they did not have any political power and their economic privileges were conditioned to political loyalty.

In addition, this crony capitalism was rooted in selective liberalization since the regime maintained or removed tariff and non-tariff barriers of imports as a tool to reward, punish and reshape its inter-ethnic, inter-religious, and multi-class coalition for regime durability. For example, Firas Mustafa, who belongs to Sunny Muslim community, is one of the most powerful economic actors of post-etatiste Syria with more than 21 companies and factories in state-protected areas such as agricultural products, manufacturing and construction. Likewise, Al Ashqar that is a Damascus Shi'a who has a privilege position in the acrylic business⁴⁹. Therefore, a new social pact emerged in the basis of wealthy for the social base that support the regime inside the framework of crony capitalism.

In the case of Egypt, Sadat created a new social pact that was based rhetorically in reaching economic productivity⁵⁰. However, this pact for regime durability depended on an equilibrium between dismantlement the welfare state, strengthening informal networks, preservation of economic imbalance without political threat – conservation of subsidies thanks to geopolitical revenues -, and incorporation of the bourgeoisie as state-protected rent seekers⁵¹.

⁴⁵ Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 170-174.

⁴⁶ Owen, Robert. *State, power, and politics in the making of the modern Middle East*. New York: Routledge, 2000. P. 132.

⁴⁷ Van Dam, Nill. *The struggle for power in Syria*. London: Tauris, 1996. P. 142.

⁴⁸ Seale, Paul. *ASAD OF SYRIA: The Struggle for the Middle East*. London: Tauris, 1990. P. 171.

⁴⁹ Al-Khafaji, Indira. *Tormented births: passages to modernity in Europe and the Middle East*. London: Tauris, 2004. P. 284-285.

⁵⁰ El Shakry, Omar. "Cairo as Capital of Socialist Revolution". In *Cairo Cosmopolitan: politics, culture and urban space in the new globalized Middle East* Cairo, Edited by Singerman, Daniel and Amar, Paul. New York: America University in Cairo press, 2006. P. 87.

⁵¹ Harders, Charles. "The informal social pact, The State and the urban poor in Cairo". In *Politics from above, politics from below: The Middle East in the age of economic reform*, Edited by Kienle, Ernest. London: Saqui, 2003. P.192.

For instance, this crony capitalism was incarnated in the 'political vegetables' who were businessmen with privileged access to the market, well-connected importers of sugar, and the configuration of private oligopolies in civil engineering companies as Ahmad Uthman, close friend of president Sadat, who built an empire based on public infrastructure⁵². Moreover, the implementation of orthodox neoliberalism was impossible in terms of regime survival due to when government cut 50% in subsidies in basic consumer goods in 1977 a popular uprising took place⁵³ threatening its hegemonic stability.

As a result, popular constraint forced Sadat to re-adapt Washington Consensus with a permanent dilemma which was maintaining subsidies to avoid upheavals and reaching macroeconomic stability. Therefore, the regime dismantled welfare state and deepened clientelism as its replacement which had as consequence the creation of a new coalition for regime durability. It was due to workers and peasant that had been the vanguard of Nasserism were marginalized in this new social contract, and thus the state-constructed bourgeoisie occupied their side⁵⁴.

In Algeria after the disaster of the heterodox alternative to resolve the economic crises, in the late 1980s Algeria's international debt was USD 15 billion and 116,000 new jobs were created, whereas 173,00 young job-seekers entered each year to the labour market⁵⁵. As a result, rather than Egypt that thanks to its geopolitical revenues could maintain subsidised basic goods Bendjedid's government had to cut them and intensified the structural adjustment, thus to stop the popular uprising a political transition was also instrumentalized for regime durability.

Consequently, the new social pact established the acceptance of economic reform in exchange of democratization⁵⁶, the latter was the legitimization of a dual retreat of the FLN/state: first as a main actor in the economy, as well as, its social obligations; and second the abandon of its political monopoly. For instance, in 1989 Algeria adopted a new constitution that guaranteed the separation of power and right to establish political associations; but also protection of private property and eliminated any reference of socialism.

⁵² Kienle, Ernest. *Politics from above, politics from below: The Middle East in the age of economic reform*. London: Saqui, 2003. P. 150-151.

⁵³ Chalcraft, Jhon. *Popular politics in the making of the modern Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 415.

⁵⁴ Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 186.

⁵⁵ Richards, Andrew and Waterbury, John. *A political economy of the Middle East*. Boulder: Westview Press, 1996. P. 253.

⁵⁶ Robert, Michael. *The call from Algeria: Third Worldism, revolution, and the turn to Islam*. Berkeley: University of California Press, 1996. P. 68.

Hence, the arriving of crony capitalism with democratic pluralism to Algeria was rooted in the basis of regime survival rather than modernization theory due to the political transition was designed to construct a political system with a hegemonic party –FLN- that could win easily the elections thanks to its historical control of the state apparatus. In that sense, *le pouvoir* and its new crony coalition could retain the power and blame the market for social inequality and unemployment inside a legitimated democratic framework. For example, the recognition of the Islamic Salvation Front in 1989 and their Islamic rivals such as an-Nahda and Hamas⁵⁷ was a clear example of this strategy, albeit it had an unintended consequence, civil war.

On the other hand, one possible counter-argument that face this paper's hypothesis could be that the main cause for the arriving of *al-Infitah* to the MENA was the economic driver. The reason could be that throughout neoliberal adjustment states saves money, pays gradually the debt, then it reaches macroeconomic stability, which generates incentives to attract private capital, and the latter produces employment and wealth for the Arab people. However, this economic determinism does not recognize that in any part of the world neoliberalism has been implemented purely since any macro-economic approach is not just a technical public policy, it is a political economy where power, institutions, history, culture, actors, agency and so forth are crucial elements as regime durability in the case of the Middle East. "Only when the indigenous political institutions of the Middle East are explored we be better understand what effects globalization will have upon them"⁵⁸.

Conclusions

This essay has demonstrated that the main driver for the arrival of neoliberalism to the MENA's countries was the imperatives of regime survival since *al-Infitah* was materialized in a form of crony capitalism as a strategic political decision to construct a new social pact in replacement of the postcolonial state's social contract. The latter found its limits since the economic and financial incapacity of the state capitalism in order to conserve patronage, clientelism and welfarism as mechanisms of political loyalty before societies in Egypt, Syria and Algeria.

⁵⁷ Evans, Michael and Phillips, John. *Algeria: Anger of the dispossessed*. New Have: Yale University Press, 2007. P. 147.

⁵⁸ Dodge, Tom and Higgott, Robert. *Globalization and the Middle East: Islam, economy, society and politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002. P. 175.

Therefore, neoliberalism was instrumentalized in favour of regime survival through a conscious political decision to obtain new forms of financial funds, expand the block in power without generating a counter-hegemony, and maintain patronage and clientelism. This new social pact was not based on the solution of the macroeconomic issues nor the corruption of the post-colonial state, it depended on the efficiency of the new social contract to sustain the authoritarian regimes without the state capitalism, the arrival of neoliberalism, and the MENA's countries geopolitical bargains.

In the case of external demands ideology, geopolitics, and international financial institutions played fundamental roles in order to create a new narrative in the framework of the breakdown of the Arab nationalism, Arab socialism, and militarism. This discourse of economic and social modernization came to the region in the form of billions of dollars which were instrumentalized by regime survival instead of macroeconomic stabilization thanks to geopolitical factors.

On the other hand, the economic crises of the state capitalism, economic driver, was an unquestionable fact. However, in economic terms had a nuanced influence for the arrival of neoliberalism to the region since the issue was political economy –regime survival- nor economic policy (macroeconomic stability). Thus, in the cases of Syria, Egypt and Algeria must be emphasized the role of indigenous and repatriated capital, the partial dismantlement of the welfare state, the strengthening of informal networks, and the conservation of patronage and clientelism through new forms of financing (IMF/WB/USA) as the main means for regime survival from the economic driver. Finally, the new social pact was the consequence of the adaptation of al-Infatih as crony capitalism for regime durability. Institutions, especially informal ones such as patronage and clientelism, that were rooted in Egyptian, Syrian and Algerian societies and political systems were crucial in this adaptation and configuration. The new social pact was not a process characterized by its absolute coherence since fake stabilization plans, patronage, partial retreat of state from the economy, IMF's interventions that were limited by geopolitical considerations, and so on were elements that interact to each other. However, what was consistent in this process of economic restructuring was the consolidation of the authoritarian regimes.

Finally, in the future it will be valuable to analyse to what extent the unintended consequences of the economic restructuring in the MENA such as economic inequality and lack of an autonomous bourgeoisie paved the way to the resurgence of extreme Islam as a counter-hegemonic political alternative in the MENA's countries.

El Banco BRICS: ¿una puerta para nuevas reglas de financiamiento para el desarrollo?

The BRICS Bank: a door for new development financing rules?

Tatiana Ayala Guevara*¹

Resumen: La crisis económica de 2008 puso de manifiesto los problemas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Esto desencadenó en que las potencias emergentes revisaran críticamente el papel del dólar y el funcionamiento de la arquitectura financiera internacional, e incluso hicieron presión para aumentar su poder de voto e influir en la gobernanza de las instituciones financieras internacionales (IFI).

Es así que, el grupo BRICS, al registrar un acelerado crecimiento económico, ha asumido un papel más representativo en las IFI al aumentar el poder de voto en el FMI y en el BM, lo que significa tener una participación que refleja su poder económico en el sistema financiero internacional.

Paralelamente a las reformas alcanzadas en las IFI, el grupo BRICS ha desarrollado mecanismos propios de financiamiento: por un lado, tenemos al Banco de Desarrollo BRICS (BDB), y por otro, el Acuerdo Contingente de Reservas (ACR). Estos mecanismos sirven al grupo a fin de obtener financiamiento para sus proyectos de desarrollo basado en políticas propias y contar con liquidez frente a crisis económicas, y así no acudir en primera instancia al BM, ni al FMI.

Palabras clave: Banco de Desarrollo BRICS, grupo BRICS, Bretton Woods, instituciones financieras internacionales, Banco Mundial.

Abstract: The 2008 economic crisis highlighted the problems of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), which triggered the emerging powers to critically review the role of the dollar and the operation of the international financial architecture, among other things to increase their voting power and influence inside the governance of international financial institutions (IFIs).

¹ Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador. Magister en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). ayalatatiana@gmail.com

Thus, the BRICS group has had an accelerated economic growth, has assumed a more representative role in the IFIs by increasing voting power in the IMF and the World Bank, which means having a participation that reflects their economic power in the international financial system.

Parallel to the reforms achieved in the IFIs, the BRICS group has developed its own financing mechanisms, on the one hand we have the BRICS Development Bank (BDB), and on the other, the Contingent Reserve Agreement (ACR); both mechanisms serve to obtain financing for their development projects based on their own policies and to have liquidity in the face of economic crises, and so not to go to the WB or the IMF in the first instance.

Keywords: BRICS Development Bank, BRICS group, Bretton Woods, international financial institutions, World Bank.

Introducción

La crisis financiera de 2008 puso de manifiesto las insuficiencias de las IFI que fueron diseñadas en Bretton Woods, en 1944, bajo la gobernanza de la hegemonía financiera de Estados Unidos. Esta arquitectura financiera internacional fue concebida para atender las necesidades de la posguerra², y desde su creación ha tenido cambios menores que han estado lejos de ajustarse a las nuevas demandas de actores emergentes.

Los cuestionamientos que se han hecho al funcionamiento de las IFI permitieron a nuevos actores —como China y gracias a su acelerado crecimiento económico— sean considerados como rivales de Estados Unidos y obtengan mayor presencia en el FMI y en el BM a través de reformas encaminadas a reflejar su papel como contrapesos de Estados Unidos en el sistema financiero internacional. De esta manera, los países emergentes buscaron aumentar sus aportes en el FMI y en el BM para que su poder de voto refleje dicho contrapeso y que las mencionadas instituciones, al contar con mayores recursos económicos provenientes del aumento de aportes de las potencias emergentes, incrementen su capacidad de financiamiento.

A partir del año 2008 y con un rol protagónico de las potencias emergentes, debido a su acelerado crecimiento económico e incluso su liderazgo internacional —China con sus socios Brasil, Rusia, India y Sudáfrica, en adelante grupo BRICS³— se ha dado paso a nuevos desafiantes de la gobernanza financiera internacional. Es así cómo se decidió crear mecanismos propios de financiamiento para el desarrollo que sean complementarios a las IFI tradicionales, las cuales han sido reformadas para reflejar el peso económico de dichas potencias. Estos mecanismos propios se apartan de las reglas establecidas tanto por el BM, como por el FMI ya que el grupo considera que son insuficientes para solventar sus demandas de desarrollo y de liquidez ante eventuales crisis económicas. Debido a esto, el BDB y ACR institucionalizan la capacidad del grupo para evitar depender del funcionamiento del sistema financiero internacional frente a crisis económicas.

Morán y Balmore (2017⁴) encuentran que, a pesar de las características propias de cada miembro, el grupo BRICS pretende ser reconocido

² El término posguerra se refiere al periodo posterior de la Segunda Guerra Mundial.

³ El acrónimo BRIC fue creado por el economista Jim O'Neill en 2001 con el fin de agrupar a las economías de mayor dinamismo: Brasil, Rusia, India y China. Para 2011, se une al grupo Sudáfrica y es a partir de ese momento que empiezan a denominarse BRICS. Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs", en *Goldman Sachs*, editado por *Global economics Paper No: 66* (Goldman Sachs, 2001).

⁴ Roberto Morán, y Rolando Balmore, "Los BRICS en el entorno geoeconómico", *Revista Realidad y Reflexión*, Vol. 46, (2017), pp. 13-21.

como un gran proveedor de ayuda en el sistema internacional. Mientras las potencias tradicionales están recortando sus presupuestos para la asistencia al extranjero debido a la crisis económica, el grupo BRICS ha aumentado sus participaciones en la cooperación internacional, especialmente en lo referido a la Cooperación Sur-Sur. La creación del BDB se debe a las limitaciones significativas que han encontrado los países emergentes y países en vías de desarrollo en las IFI.

En cuanto al ACR, el grupo BRICS inspirado en el modelo de la Iniciativa Chiang Mai⁵ se reunió en junio de 2012, en el marco de la cumbre del G-20 desarrollada en Los Cabos, México, con el fin de explorar la creación de un tipo similar de acuerdo de intercambio de reservas entre los cinco miembros del grupo (Cozendey, 2017: 121-122⁶). Este mecanismo de cooperación financiera (ACR)⁷ tiene como objetivo “reducir los impactos de las fluctuaciones del dólar y el cierre de los circuitos al financiamiento externo en tiempos de crisis sistémica”.⁸

Con todo lo expuesto, este artículo tiene como objetivo analizar el nuevo mecanismo de financiamiento para el desarrollado diseñado por el grupo BRICS, esto es el BDB, para lo cual el siguiente apartado se refiere a la creación de instituciones financieras para el desarrollo diseñadas por el hegemon estadounidense bajo el sello de Bretton Woods; el segundo apartado analiza las principales insuficiencias que se le atribuyen al BM, si bien se hablará de esta institución recurrimos de manera general a analizar las críticas realizadas al FMI, finalmente, el tercer apartado examina la creación y funcionamiento del BDB bajo el modelo de desarrollo de las potencias emergentes.

⁵ Es un acuerdo de intercambio de divisas entre los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) más China, firmada en mayo de 2000. El mecanismo surgió durante debates sobre la crisis financiera europea de 2011-2012, sus objetivos son fortalecer la capacidad de la región frente a riesgos y desafíos en la economía global, abordar la balanza de pagos y las dificultades de liquidez a corto plazo en la región. Musab Younis, “What next for the BRICS Bank?”, *IDS Rapid Response Briefing*, Vol. 3. (2013).

⁶ Carlos Cozendey, “Vision or Mirage? The Development Bank and Reserve Arrangement on the BRICS’ Horizon”, en *BRICS Studies and Documents*, editado por Renato Baumann et al, (Brasilia: FUNAG, 2017), pp. 113-135.

⁷ Stanganelli (2016) explica que el ACR tiene un capital de USD 100 000 millones, de los cuales China tiene un peso extra en comparación a los otros miembros, ya que su aporte es de 41 000 millones de dólares, mientras que Sudáfrica aportó con 5 000 millones y Rusia, Brasil e India con 18 000 millones de dólares cada una.

⁸ Abraham Pérez, “Nueva Arquitectura Financiera Anti Hegemónica (Alianza entre LAC y los BRICS)”, *Revista de análisis Internacional Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia*, (2015), pp. 43-62.

2. Bretton Woods: la génesis del financiamiento para el desarrollo

La génesis de las IFI puede ser explicada desde diversos enfoques teóricos; en el presente trabajo se lo analiza desde el liberalismo y el realismo.

En lo que se refiere a la primera perspectiva se basa en la idea de que la creación de instituciones internacionales sirve para restringir las ambiciones de los Estados soberanos y afianzar intereses comunes; de esta manera se permite establecer un sistema internacional regido por reglas que se basa en la seguridad colectiva y en el respeto al Derecho Internacional lo que convertiría la jungla de la política internacional en un zoológico. Los Estados siempre están dispuestos a cooperar si calculan que sus ganancias serán mejores, por lo que son más importantes las ganancias relativas; este argumento es utilizado por los neoliberales para explicar los orígenes y el desarrollo de las instituciones formales que van desde la Organización Mundial del Comercio y el FMI a los bloques económicos regionales como la Unión Europea.⁹

Para Barboza,¹⁰ los organismos internacionales son un instrumento de cooperación, en donde los Estados se ponen de acuerdo para crear estas entidades que facilitan su interacción, por lo que los Estados pueden agruparse y asociarse como mejor convenga a sus intereses.

Para Keohane,¹¹ la cooperación lleva inmerso un problema general sobre cómo las instituciones afectan las negociaciones internacionales que siempre implican una mezcla de discordia y cooperación potencial; la negociación depende en gran medida de las creencias de las partes involucradas.

Por su parte, dentro de la segunda perspectiva, el neorealismo considera que la cooperación entre Estados es propensa a romperse debido al interés en las ganancias absolutas,¹² de tal manera que los Estados usan a las instituciones internacionales para promover sus intereses ejerciendo control sobre las políticas de otro Estado al incorporarlo en una serie de arreglos institucionales.¹³

⁹ Heywood, Andrew, *Global Politics*, (Nueva York: Palgrave, 2011).

¹⁰ Julio Barboza, *Curso de Organismos Internacionales*, (Buenos Aires: Zavalía, 2017).

¹¹ Robert Keohane, "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, Num. 110, (1998), pp. 82-96.

¹² Heywood, *ibíd.*

¹³ Randall Schweller y David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate", *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, (1997), pp. 1-32.

El historiador Paul Schroeder¹⁴ señala que las alianzas a menudo están diseñadas para restringir o controlar las acciones de los socios, así como para equilibrar adversarios.

Siguiendo la misma línea, Grieco¹⁵ ha postulado su tesis *Oportunidades de voz*, según la cual los socios más débiles buscarán asegurar que las reglas brinden suficientes oportunidades para que expresen sus preocupaciones e intereses; esto significa que las potencias emergentes podrían conseguir un lugar en la mesa en un intento de satisfacer sus demandas de prestigio y obtener oportunidades para una voz efectiva.¹⁶

Por supuesto, el poder es una fuerza importante detrás de la efectividad institucional.¹⁷ Sobre la base de esta noción de las instituciones como una forma de colusión, para Edward Mansfield,¹⁸ ciertos Estados específicos junto a grupos de interés tienen un incentivo para capturar instituciones internacionales porque estas pueden generar poder para quienes las controlan; de esta manera, estos actores que ganan el poder dentro de una institución tienen la capacidad de establecer su agenda e influir en la distribución de beneficios entre los miembros.

Del 01 al 22 de julio de 1944 se desarrolló la Primera Conferencia Financiera y Monetaria de las Naciones Unidas en la localidad de Bretton Woods, Estados Unidos, con el fin de diseñar el nuevo sistema financiero internacional y “poner en orden las relaciones monetarias que surgieron al finalizar la guerra, así como hacer frente a los graves trastornos financieros que la misma había provocado y restablecer el crédito internacional a largo plazo”.¹⁹ Para Karns y Mingst,²⁰ significa que el peso de la hegemonía de Estados Unidos se reflejaba en las reglas establecidas en la gobernanza financiera global.

Bretton Woods dio origen a dos instituciones que han implementado políticas financieras que responden a la hegemonía de Estados Unidos: el BM y el FMI. Estados Unidos ha estado al frente de la gobernanza global, la cual abarca una serie de reglas, normas y estructuras.

¹⁴ Paul Schroeder, “Alliances, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management”. en *Historical Dimensions of National Security Problems*, editado por Klaus Knorr, (Lawrence: University Press of Kansas, 1976).

¹⁵ Joseph Grieco, “The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neorealist Research Programme”, *Review of International Studies*, Vol. 2, Num. 1, (1995), pp.: 21-40.

¹⁶ Schweller y Priess, *ibid.*

¹⁷ Schweller y Priess, *ibid.*

¹⁸ Edward Mansfield, “International Institutions and Economic Sanctions”, *World Politics*, Vol. 4, Num. 7, (1995), pp. 575- 605.

¹⁹ Joseph Hodara, “Entretelones de una conferencia decisiva para la economía mundial”, en *Perspectiva Económica y Social*, editado por Víctor Urquidí, (México D.F.: Colegio de México, 2014).

²⁰ Margaret Karns y Karen Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2004).

Para algunos académicos, como Gilpin,²¹) el país hegemón impone y negocia los arreglos institucionales para gobernar el sistema internacional, establece su dominio en varias áreas, por lo que insta un orden mundial basado en reglas y derechos globales para sus intereses. Del mismo modo, las instituciones que han sido concebidas bajo el país hegemón están asociadas a él respaldando su poder, por lo que provoca una fuerte dependencia en el comportamiento de los otros Estados.²²

En ese sentido, la dependencia de los Estados a las instituciones del hegemón facilita que este tenga injerencia en la política doméstica de cada Estado miembro, es así que Kahler²³ identifica tres vías de injerencia a través de las cuales Estados Unidos orienta el comportamiento del organismo según sus propios intereses. La primera es la selección del staff y la gerencia; la segunda es la orientación de la condicionalidad, y la tercera se refiere a las características de los programas suscritos con los países. En relación con este último punto, para Nemiña,²⁴ los aliados de Estados Unidos reciben menos condicionalidades por parte del FMI.

Antonio López²⁵ explica que una de las críticas más recurrentes dirigidas al FMI es que fue concebido de manera que Estados Unidos asegure el control de sus intervenciones.

Pelfini y Fulquet²⁶ señalan que el orden mundial actual es injusto dadas sus prácticas económicas excluyentes que se basan en instituciones de gobernanza global poco democráticas y poco legítimas que marginalizan a la mayoría. Por tanto, las IFI deberían ser más representativas y capaces de responder a las preocupaciones de los países en desarrollo.

Para Dosani,²⁷ una de las falencias de las IFI, específicamente del BM y del FMI, es que no han apoyado el proceso de transformación industrial y lo que han hecho es bloquear cualquier política que se dirija en ese sentido; por lo que es necesario que los bancos de desarrollo estén dispuestos a financiar políticas encaminadas a la transformación económica de un país. Además el modelo de desarrollo del norte es

²¹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1981).

²² Schweller y Priess, *ibid.*

²³ Miles Kahler, "The United States and International Monetary Fund: declining influence or declining interest?", en: *The United States and multilateral institutions: patterns of changing instrumentality and influence*, editado por M. Karns y K. Mingst, (New York: Routledge, 1992), pp. 62-77.

²⁴ Pablo Nemiña, "Aportes de la Economía Política Internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo", *Revista de Ciencias Sociales Civitas*, Vol. 17, (2017), pp. 11-25.

²⁵ Antonio López, "El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales", *Revista Exoikos* Vol. 14, (2014), pp. 23-29.

²⁶ Alejandro Pelfini y Gastón Fulquet, *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o Adaptación?*, (Buenos Aires: Flasco, 2015).

²⁷ Sameer Dosani, "BRICS Bank: New bottle, how's the wine?", *Bretton Woods Project*, (2014).

un modelo explotador ambiental y socialmente con el sur debido a su lógica de mercado y de mínima intervención del Estado, lo que según el autor significa mayores desigualdades para el sur.

Urquidi²⁸ encuentra que en el FMI y en el BM la voz de los países emergentes y países en desarrollo ha tenido poco peso, y su voto, menos, de manera que la cooperación que estos organismos prestan es la que deciden sus directivos y los representantes de los países miembros, principalmente Estados Unidos, quien tiene el poder de decidir en dichas instituciones. En el caso del BM, su presidente ha sido siempre norteamericano y el del FMI de alguna nacionalidad europea, por lo que la gobernanza de las IFI refleja el poder del hegemon y sus aliados.

Stanganelli²⁹ menciona que el FMI y el BM han sido objeto de críticas por parte del grupo BRICS, ya que están dominadas por los países del G-7,³⁰ por tanto, no es extraño que estas instituciones establezcan una serie de condiciones para el otorgamiento de préstamos, condiciones que vulneran la soberanía económica de sus miembros.

La crisis económica internacional de 2008 influyó considerablemente para que las IFI, como el FMI y el BM reformen sus políticas de gobernanza.

Para 2010, el FMI reformó las cuotas de las potencias emergentes, lo que significó un incremento en su número de votos, de tal manera que Brasil, Rusia, India y China pasaron a formar parte de los diez países con mayor poder de voto en dicha institución. En el caso de Brasil, para 2008 ocupaba el puesto 14 con un 1,8% pero desde 2010 se encuentra en el puesto 10 con un 2,3% de participación en las cuotas. Rusia, por su parte, en 2008, se situaba en el puesto 10 con el 2,5%; desde 2010 se ubica el lugar 9 con el 2,7%. India, en 2008 se encontraba en el puesto 11 con el 2,4%, mientras que desde el 2010 se sitúa en el lugar 8 con el 2,8%, por encima de Rusia. China, en 2008, estaba en el puesto 6 con el 4%, desde 2010 se estableció en el puesto 3 con el 6,4%. El poder de voto de Estados Unidos registró una pequeña disminución de 0,3%, pasando de 17,7% en 2008 a 17,4% en 2010, pese a esto sigue ocupando el primer lugar con mayor poder de voto.³¹

Otra reforma a considerar dentro del FMI es que dicha institución modificó la composición de la cesta de los Derechos Especiales de Giro (DEG);

²⁸ Víctor Urquidi, "Hacia nuevas modalidades de Cooperación Internacional", en *La cooperación internacional en un mundo desigual*, editado por Soledad Loaeza, (México D.F.: Colegio de México, 1994).

²⁹ Isabel Stanganelli, "Rusia y los BRICS: Nuevos Objetivos, Desafíos y Estrategias en 2014", en *A Perspectiva Sul-americana das relações internacionais*, editado por Sergio Cruz, Francisco Corsi y Marcos Cordeiro, (Sao Paulo: Cultura Académica, 2016), pp. 125-139.

³⁰ Los países que integran el G-7 son Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

³¹ Banco de España, Boletín Económico, *La reforma de las cuotas y de la representación en el FMI*, (2016).

en octubre de 2016, se incorporó la moneda china (renminbi) a la canasta de los DEG. Es así que las ponderaciones de cada moneda que conforma la canasta de los DEG se encuentran establecidas de la siguiente manera: 41,73% para el dólar de Estados Unidos; 30,93% para el euro; 10,92% para el renminbi chino; 8,33% para el yen japonés, y 8,09% para la libra esterlina.³²

Tamames³³ explica que los DEG solo pueden utilizarse por los socios del Fondo en situación de déficit de balanza de pagos y en caso de que estén perdiendo reservas.

Debido a que Estados Unidos se posicionó como el único hegemón después de la Segunda Guerra Mundial, diseñó un sistema financiero que le permitiera ordenar las relaciones monetarias para hacer frente a trastornos económicos, lo que significa que estableció un conjunto de normas que incluyen procedimientos para el adecuado funcionamiento de las relaciones entre los Estados. Cabe señalar que a dichas normas se adhieren los Estados por voluntad propia; de esta manera, al sistema financiero no hay que considerarlo únicamente como una imposición de la Pax Americana, sino más bien como un planteamiento sistémico al que los Estados se adhirieron por su propia voluntad. Adicional a esto, los Estados entienden que la cooperación en conjunto permite y facilita cumplir con objetivos en común para mejorar las ganancias de los actores.

3. El Banco Mundial: rupturas y desafíos

Al BM se lo conoció en su fase inicial como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y tuvo como objetivo reconstruir los países devastados por la Segunda Guerra Mundial. Su modelo fue el Plan Marshall³⁴ que incluye un paquete de ayuda financiera aplicado por Estados Unidos para canalizar fondos a Europa.³⁵ Posteriormente, buscó centrarse en el financiamiento de proyectos para el desarrollo en los países más pobres gracias a los aportes de sus países miembros.³⁶

³²Fondo Monetario Internacional, *El FMI adopta una nueva cesta del DEG que incluye el renminbi chino y determina las nuevas cantidades de cada moneda*, (2016), <https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi>

³³Ramón Tamames, "El FMI y la estabilidad Financiera Mundial". *Revista Mediterráneo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid*, Vol. 22, (2012), pp. 187-203.

³⁴Plan Marshall (1948-1952): fue un plan de reconstrucción para la Europa de la posguerra ideado por Estados Unidos, el cual consistía básicamente en eliminar las barreras para el comercio, modernizar la industria europea, reconstruir las zonas devastadas por la guerra. Begoña González, "Cooperación económica: del Plan Marshall al G-20 (1944-2012)", *Revista Mediterráneo económico*, (2012), pp. 113-123.

³⁵Víctor Urquidí, "Reconstrucción vs. Desarrollo: el FMI y el Banco Mundial", en *Ensayos sobre economía*, editado por Saúl Trejo, (México D.F.: Colegio de México, 2008).

³⁶Rogério Makino, "Reflexiones sobre el Origen del Banco de los BRICS: insatisfacción con los actuales bancos multilaterales de desarrollo", *Revista Traumas de un pasado reciente. Conjuntura Austral*, Vol. 5, (2014), pp. 16-25.

Bustelo³⁷ explica que en las tesis oficiales del BM se han registrado dos importantes puntos de inflexión: el primero se produjo a finales de los años setenta y durante casi toda la década de los ochenta, en donde el BM se desentendió de su enfoque anterior orientado a cuestiones sociales como la pobreza y encabezó la denominada contrarrevolución neoclásica en los estudios del desarrollo, denominada como la nueva ortodoxia neoclásica, una involución teórica de carácter marcadamente neoliberal; el segundo punto de inflexión se produce en los años noventa en donde si bien se mantiene un enfoque favorable al mercado, se le agrega un planteamiento bastante menos liberal que el anterior pero casi tan discutible, por lo que el autor considera que el supuesto cambio de paradigma respecto de las tesis anteriores sigue despertando críticas de numerosos especialistas.

Para analizar la lógica de las instituciones de Bretton Woods que se mantuvo hasta el final de los años ochenta, hay que entender que la llegada de partidos conservadores al poder en el caso de Reino Unido con Margaret Thatcher (1979-1990); Estados Unidos con Ronald Reagan (1981-1989), y Alemania con Helmut Kohl (1982-1998) imprimió un giro a los planteamientos de los principales organismos internacionales, como es el FMI y el BM. A este acontecimiento se le suma que en julio de 1981, R. S. McNamara que se había distinguido a principios de los años setenta por dar prioridad a los problemas sociales, fue sustituido de la presidencia del Grupo del BM por A. W. Clausen, ejecutivo del Bank of America, por lo que esta institución empezó a preconizar programas de ajustes sectoriales y estructurales como condición de acceso a sus préstamos; dichos programas pasaron de representar un escaso 0,3% de la actividad total de préstamo del BM, en 1979, a representar nada menos que 23,3% de los fondos totales en 1987. Consecuentemente, como resultado de ese ascenso conservador, empezó a notarse mayor presencia de economistas neoclásicos en puestos ejecutivos o de asesoría del BM.³⁸

Para Dosani³⁹ el BM y el FMI tuvieron su apogeo en la década de los ochenta y noventa; sin embargo, no obtuvieron resultados en términos de reducción de pobreza e incluso la brecha entre ricos y pobres creció; en casi todas las regiones la desigualdad se disparó durante este período. Añade que las instituciones supuestamente destinadas a fomentar el desarrollo hasta el día de hoy tienen muy pocos ejemplos de países a los que han ayudado a cumplir con este objetivo y que el neoliberalismo de la década de los 80 y los 90 ni siquiera entregó el crecimiento y desarrollo que prometió.

³⁷ Pablo Bustelo, "El orden económico mundial. FMI, Banco Mundial y GATT", *Editorial Síntesis, Madrid* (1994), pp. 151-168.

³⁸ Bustelo, *ibíd.*

³⁹ Dosani, *ibíd.*

Sagasti⁴⁰ explica que dado que los países endeudados han reformado sus políticas económicas y han reconocido la necesidad de manejar con firmeza la macroeconomía, ha aumentado el sentido de pertenencia de las políticas que antes se consideraban condiciones, con lo que se han disuelto algunas de las controversias en torno al uso de la condicionalidad. Para este autor, los postulados del Consenso de Washington,⁴¹ respecto de los cambios a las políticas económicas, son imposiciones indeseables, toleradas como una condición para el acceso al financiamiento, aún en América Latina, donde se ha dado un giro ideológico con respecto a la política económica y el papel del Estado.

Para los años noventa, el BM presentó un nuevo enfoque sobre las estrategias de desarrollo, basado en el reconocimiento de que el Estado debía cumplir funciones importantes y no limitarse a garantizar la ley, el orden y la defensa. Esta nueva concepción admite explícitamente la intervención del Estado, pero siempre que se encamine a apoyar y no a sustituir al mercado, podría resumirse este enfoque bajo la premisa de armonizar el Estado con el mercado. Este enfoque del BM sobre desarrollo, basado en favorecer al mercado, no ha supuesto un cambio de paradigma respecto de la ortodoxia neoclásica de los años 80, por lo que lejos de suponer un cambio de paradigma, no es más que un refinamiento artificial de la ortodoxia neoclásica.⁴²

El esquema del BM ha contemplado fuertes inversiones de infraestructura, mercados libres y desregulados, incentivos a los negocios privados, servicios públicos masivos y transferencias directas condicionadas.⁴³

Actualmente, el BM cuenta con 189 países miembros, su sede se encuentra en Washington. Esta entidad está conformada por cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

⁴⁰ Francisco Sagasti, "El Banco Mundial a cincuenta años de su creación: problemas y desafíos", *Comercio Exterior*, (1994), pp. 880-886.

⁴¹ El Consenso de Washington es una serie de medidas económicas y políticas para países azotados por crisis económicas, entre ellas se encuentran: evitar grandes déficits fiscales; redirección del gasto público; reforma tributaria; tasas de interés que sean determinadas por el mercado; tipos de cambio competitivos; liberalización del comercio; liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa; privatización de empresas estatales; desregulación, y seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

⁴² Bustelo, *ibid.*

⁴³ Rafael Archondo, "Banco Mundial: ese enemigo confortable", *Revista de análisis Internacional Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Academia Diplomática Plurinacional de Bolivia*, (2015), pp. 30-42.

El BIRF es la principal institución del grupo, asesora financieramente en materia de gestión económica y apunta a países de mediano ingreso con capacidad crediticia. Adicionalmente, respalda los esfuerzos de los gobiernos dirigidos para robustecer la gestión financiera pública, mejorar la inversión y fortalecer las instituciones.⁴⁴

La AIF concede préstamos para servicios básicos como educación, vivienda, agua potable o saneamiento a los 79 países considerados más pobres medidos por sus ingresos per cápita, muchos de los cuales no pueden recibir préstamos en condiciones de mercado.⁴⁵

La IFC otorga préstamos al sector privado a largo plazo, para clientes e inversionistas⁴⁶ con el fin de abordar las vulnerabilidades clave de la economía mundial.

El MIGA promueve la inversión extranjera en los países en desarrollo. Otorga garantías a inversionistas contra riesgos no comerciales, como expropiaciones, inconvertibilidad de la moneda, restricciones a las transferencias, guerras o disturbios.⁴⁷

El CIADI tiene como objetivo principal cuidar las inversiones extranjeras y proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje en disputas sobre inversiones internacionales.⁴⁸

En lo referente a los cambios en el BM, se reformó el poder de voto de las potencias emergentes; en lo que respecta al grupo BRICS, en términos generales, su poder de voto actual ha aumentado en comparación al año 2007, salvo en el MIGA, en esta institución el poder de voto de todos los miembros del grupo BRICS ha disminuido, mientras que el poder de voto Estados Unidos en esta institución persiste con un 15,02%.⁴⁹

En el BIRF, China e India son los países que han registrado mayor aumento pasando en 2007 de un 2,78% a un 4,37%, y de un 2,78% a un 3%, respectivamente. En la AIF, los países que han registrado un aumento en su poder de voto son China y Rusia, en 2007 pasaron de 1,99% y de 0,31% a 2,26% y 0,32%, respectivamente. Para la IFC, los países con

⁴⁴ Banco Mundial, *Reporte de la Secretaría*, (2019), <https://www.bancomundial.org/>

⁴⁵ Barboza, *ibíd.*

⁴⁶ Barboza, *ibíd.*

⁴⁷ Barboza, *ibíd.*

⁴⁸ CIADI, *CIADI y el Grupo del Banco Mundial*, (2019), <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/about/ICSID%20And%20The%20World%20Bank%20Group.aspx>

⁴⁹ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond Development*, (2010), [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006\(E\)Voice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006(E)Voice.pdf)

aumento en su poder de voto son India y Rusia, ambos pasaron en 2007 de un 3,39% a un 3,82% y 3,81%, respectivamente.⁵⁰

Por su parte, Brasil ha registrado un aumento en su poder de voto en el BIRF en el cual pasó de un 2,07% a un 2,21%, en la AIF mantuvo su poder en 1,69%, en la IFC pasó de 1,65% a un 2,08%, y en el MIGA redujo sus votos de 1,31% a 1,30%.⁵¹

Sin embargo, pese a que la mayoría de miembros del grupo BRICS aumentaron su poder de voto, Sudáfrica registra una disminución en todas las instituciones del Grupo del BM. En el BIRF pasó de un 0,85% a un 0,76%; en la AIF de un 0,30% a un 0,26%; en la IFC se mantuvo en un 0,67%, y en el MIGA de un 0,88% redujo a un 0,87%. Si bien la diferencia de su poder de voto actual con 2007 es mínima, se evidencia que Sudáfrica es el país más débil dentro del grupo BRICS.⁵²

Entre los cambios que debe realizar el BM, Sagasti⁵³ sugiere que intensifique sus relaciones con grupos consultores y empresas privadas de países en desarrollo; con la comunidad académica no anglohablante; con los medios electrónicos de comunicación, y fundaciones privadas. Debe considerar incorporar en los debates sobre el desarrollo asuntos de índole no económica como cultura, etnicidad, religión, valores espirituales y preocupaciones de carácter ético, por lo que se pone a prueba al BM para que considere otros enfoques relacionados con los aspectos políticos y no económicos del desarrollo.

A pesar de las críticas que se ha hecho al BM, hay que reconocer la trascendencia del trabajo que ha emprendido, pues abarca múltiples sectores e incluye a una gran cantidad de países heterogéneos, para facilitar la búsqueda y consolidación del desarrollo, incluyendo la reducción de la pobreza y el aumento de la prosperidad compartida.

El Grupo del BM trabaja con actores del sector público y privado, el BIRF y la AIF colaboran con gobiernos proporcionándoles financiamiento, asesoría política y asistencia técnica; mientras que la IFC, el MIGA y el CIADI trabajan con el sector privado para proporcionar financiamiento, asistencia técnica, seguros contra riesgos políticos y mecanismos de solución de diferencias. Demostrando que el BM es una institución abarcativa porque trabaja en todas las esferas del desarrollo, su trabajo es

⁵⁰ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *ibíd.*

⁵¹ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *ibíd.*

⁵² Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *ibíd.*

⁵³ Sagasti, *ibíd.*

no excluyente, a diferencia de otras instituciones financieras para el desarrollo que se concentran en actores y sectores específicos.

4. El Banco de Desarrollo BRICS: nuevas reglas de financiamiento para el desarrollo

En el presente apartado se abordarán las posturas teóricas que explican la creación y alcances del BDB, el funcionamiento y los préstamos aprobados por dicha institución.

4.1. Posturas teóricas del Banco de Desarrollo BRICS

El análisis de Griffith-Jones⁵⁴ indica que la economía internacional ha sufrido cambios; los países emergentes y en desarrollo han aumentado significativamente su peso en el PIB mundial y han sido responsables de la mayor parte del crecimiento económico global a partir de la crisis económica de 2008. Dado que la banca para el desarrollo tradicional no ha podido satisfacer las necesidades de los países emergentes en el campo de la infraestructura y desarrollo sostenible, el grupo BRICS al contar con los recursos necesarios y las reservas de divisas adecuadas han canalizado su cooperación para financiar un banco de desarrollo más acorde con sus demandas.

El BDB reflejaría una alternativa a la visión de desarrollo que plantean las IFI para las potencias emergentes, lo que para Triana⁵⁵ significa una renovación hacia nuevos objetivos, cuyo financiamiento se adapte a las nuevas realidades del mundo sin imponer políticas económicas que contribuyan a profundizar las diferentes crisis.

Dentro de las posturas que critican a la cooperación entre los miembros del grupo BRICS encontramos a los siguientes autores:

Cooper y Farooq⁵⁶ encuentran que las relaciones del grupo BRICS están llenas de problemas, no tienen intereses comunes. Brasil desconfía del creciente alcance de China en América del Sur, por lo que Brasil ha expandido su alcance diplomático más allá de su región mientras difunde su poder globalmente, pero su economía lenta ha traído escepticismo sobre su capacidad.

⁵⁴ Stephany Griffith-Jones, *A BRICS development bank: a dream coming true?*, (Ginebra: UNCTAD, . 2014).

⁵⁵ Carol Triana, "La creación del nuevo banco de desarrollo de los BRICS. Desafíos y potencialidades", *Revista Cubana de Economía Internacional*, (2015), pp. 61-72.

⁵⁶ Andrew Cooper y Asif Farooq, "Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment", *International Organisations Research Journal* Vol.10, Num. 2 (2015), pp. 1-15.

Jayan⁵⁷ encuentra que la capacidad del grupo BRICS, para actuar como una sola entidad, está severamente restringida por diferencias políticas, ideológicas y económicas entre sus miembros.

Para Smith,⁵⁸ la limitada capacidad para cambiar el sistema se debe a los miembros más débiles del grupo y a una alineación de intereses en los que prevalecen instituciones, consideradas como foros para construir alianzas contra los más poderosos y proponer sus intereses.

Por su parte, las posturas menos críticas a la cooperación del grupo BRICS para la creación de instituciones tenemos a los siguientes autores:

Abdenur y Folly⁵⁹ explican que la cooperación para el desarrollo se ha convertido en el camino de menor resistencia para el grupo BRICS, esta es el área en la que los miembros de la coalición han tenido más éxito en encontrar suficiente terreno común para lanzar iniciativas concretas con metas a largo plazo. El BDB ha institucionalizado al grupo BRICS como actor de relaciones internacionales por derecho propio, más allá de la agencia de sus miembros individuales. Incluso, el grupo BRICS, a pesar de ser antihegemónico, no apunta a una ruptura sistémica; el objetivo principal es expandir su propia influencia en el mundo, en vez de reemplazar o desconectarse de las IFI.

Ye Yu y Chen Zhongtian⁶⁰ sostienen que el grupo BRICS podría mejorar las relaciones Sur-Sur y Norte-Sur, ya que el BDB complementará al FMI y al BM.

Griffith-Jones⁶¹ considera que el BDB es un complemento, no un sustituto de las IFI; sin embargo, su existencia claramente podría fortalecer la voz de las economías en desarrollo y emergentes en la arquitectura de financiamiento para el desarrollo.

Donasi⁶² encuentra que es poco probable que iniciativas como las del BDB desafíen las políticas con las que fueron concebidas las IFI, porque mantiene un enfoque de modelo de desarrollo del norte.

⁵⁷ P. Jayan, "BRICS: Advancing Cooperation and Strengthening Regionalism". *Indian Council of World Affairs*, Vol. 8, Num. 4, (2012), pp. 363-384.

⁵⁸ Karen Smith, "La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global", en *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, editado por Alejandro Pelfini y Gastón Fulquet, (Buenos Aires: CLACSO, 2015).

⁵⁹ Adriana Abdenur y Maiara Folly, "The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS", en *BRICS Studies and Documents*, editado por R. Baumann, (Brasilia: FUNAG, 2017) pp. 77-93.

⁶⁰ Yu Ye, "The prospect for BRICS Contingent Reserve Arrangement", *World Economy Study*, Vol.3, (2014) y Zhongt Tiang Chen, "Benefit analysis of the BRICS development bank for China's financial innovation", *Finance and Accounting for International Commerce*, Vol.12. (2014).

⁶¹ Griffith-Jones, *ibid.*

⁶² Dosani, *ibid.*

Michael Glosny⁶³ sostiene que el grupo BRICS no desafía el orden internacional existente.

Pang Zhongying⁶⁴ toma una posición conservadora sobre la influencia del grupo BRICS, y argumenta que es prematuro afirmar que el BDB es una alternativa para las instituciones globales existentes.

En cuanto a las posturas que consideran que la cooperación del grupo BRICS es lo suficientemente fuerte para reemplazar a las IFI tenemos a los siguientes autores:

Morán y Balmore⁶⁵ plantean que el grupo BRICS tiene una génesis de connotación económica, que se visualiza como la mejor alternativa para un posicionamiento global de las economías emergentes y para transitar de la unipolaridad a un orden económico global multipolar; es decir, desarrollarían una alternativa a la asimetría del orden geoeconómico imperante y resultante de los acuerdos de Bretton Woods de 1944, los que son materializados por el BM y el FMI, cuyas medidas económicas y financieras han fortalecido la unipolaridad y hegemonía de los Estados Unidos.

Yana Leksyutina⁶⁶ argumenta que la consolidación del grupo BRICS es un medio para que China allane el camino hacia la gobernanza económica global.

Triana⁶⁷ encuentra que la creación del BDB es una respuesta ante la incapacidad de las IFI para actuar durante la crisis de 2008, por lo que desafía el estatus quo que prevalece hoy. La creación de este banco puede ser un modelo para la gobernanza económica global del siglo XXI, del cual China sería el mayor ganador.

Makino⁶⁸ afirma que la posición del grupo BRICS, respecto a la arquitectura financiera internacional, no es precisamente responder al fracaso de las instituciones existentes para responder adecuadamente a las demandas actuales, sino la insatisfacción con su estructura organizativa, sobre todo en la distribución del poder en la estructura de toma de decisiones a favor de los Estados Unidos y los países europeos.

⁶³ Michael Glosny, "China and the BRICS: a real (but limited) partnership in a unipolar world", *Polity*, Vol. 42, Num. 1, (2009), pp. 100-29.

⁶⁴ Zhongying Pang, "Develop a non-western global governance scheme: the BRICS cooperation and transformation of world order", *People Tribune*. (2014).

⁶⁵ Morán y Balmore, *ibid.*

⁶⁶ Yana Leksyutina, "China in the BRICS: the motivation of participation", *World Economy and International Relations*, Vol.4, (2014), pp. 81-89.

⁶⁷ Triana, *ibid.*

⁶⁸ Makino, *ibid.*

Las siguientes posturas analizan el alcance que tendrá el BDB en lo que se refiere al financiamiento para el desarrollo, se encuentran los siguientes autores:

Dosani⁶⁹ considera que el BDB podría diferenciarse de los otros bancos de desarrollo porque se enfoca en la experiencia china que hizo del proceso de transformación industrial con apoyo estatal un componente clave de su política económica. El grupo BRICS se diferencia de los países del G-7⁷⁰ en que no tiene antecedentes de intentar forzar la política económica a otros.

Para Pérez,⁷¹ el principal desafío del BDB es responder, de manera oportuna, a las necesidades de financiamiento de las economías de la periferia y semiperiferia, en un contexto donde sigue pesando la dependencia estructural a los países del centro capitalista.

Abdenur y Folly⁷² encuentran que el grupo BRICS debe decidir cómo encaja el BDB en las discusiones globales sobre desarrollo, esto debe hacerse como un verdadero esfuerzo multilateral, más que como un esfuerzo dominado por China.

Griffith-Jones⁷³ analiza que los bancos de desarrollo nacional y regional, así como el BM serán socios naturales del BDB.

Para poder explicar el funcionamiento del BDB como una institución de alcance internacional, citamos a autores que analizan al multilateralismo:

John Ruggie⁷⁴ explica que la palabra multilateralismo modifica el sustantivo institución. Las instituciones son conjuntos estables de normas y reglas constitutivas, regulatorias y procesales, formales e informales que prescriben roles de comportamiento, actividad de restricción y expectativas de forma; el multilateralismo es una forma de comportamiento institucional entre dos o más Estados sobre la base de principios de conducta generalizados; los Estados, a menudo, delegan tareas a un agente externo.⁷⁵

⁶⁹ Dosani, *ibíd.*

⁷⁰ Dosani, *ibíd.*, considera que el G-7 aún sigue dominando a las IFI.

⁷¹ Pérez, *ibíd.*

⁷² Abdenur y Folly, *ibíd.*

⁷³ Griffith-Jones, *ibíd.*

⁷⁴ John Ruggie, *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, (New York: Columbia University Press, 1993).

⁷⁵ Cooper y Farooq, *ibíd.*

Académicos como Balogh,⁷⁶ Easterly y Pfütze,⁷⁷ Hawkins, Lake, Nielson et al.,⁷⁸ Ikenberry,⁷⁹ y Ruggie⁸⁰ han buscado responder a la pregunta ¿por qué los Estados aún participan en instituciones multilaterales a pesar de los inconvenientes? Muchos encuentran que las instituciones multilaterales son más efectivas que las bilaterales. Sin embargo, este argumento perdería la claridad conceptual en lo referente a iniciativas institucionales multilaterales de los países emergentes, en particular del grupo BRICS, el cual tiene intereses y aspiraciones en competencia y divergentes, que representan un desafío a cualquier cooperación y coordinación que pueda mantenerse a largo plazo.

4.2. Constitución del Banco de Desarrollo BRICS

Desde que la iniciativa de crear un banco de desarrollo fue presentada por India en la cumbre de Nueva Delhi en 2012 y en 2013, se anuncia oficialmente la creación del BDB, hubo escepticismo sobre la capacidad de los miembros del grupo BRICS para establecer una coordinación permanente y a largo plazo para la puesta en marcha de dicha institución, no solo por las grandes diferencias en los intereses estratégicos sino también debido a la falta de capacidad institucional para procesar esas diferencias.⁸¹

Niu⁸² encuentra que el grupo BRICS se ha convertido en una entidad política que explora las oportunidades económicas existentes y busca reformar al sistema de gobernanza global, consecuentemente, el grupo BRICS cuenta ahora con una mayor legitimación institucional, la cual se refleja en la constitución de su Banco.

Bárcena⁸³ acota que la decisión de constituir el BDB es, en parte, una respuesta al descontento de estos países por el escaso avance en la reforma de la arquitectura financiera global para responder a los desafíos que enfrentan las economías emergentes y en desarrollo.

⁷⁶ T. Balogh, "Multilateral y bilateral aid", *Oxford Economic Papers*, Vol 19, Num. 3 (1967), pp. 328-44.

⁷⁷ William Easterly y Tobias Pfützte, "Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, Núm. 2, (2008), pp. 29-52.

⁷⁸ Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson y Michael Tierney, *Delegation and agency in international organizations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

⁷⁹ John Ikenberry, *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, (Princeton: Princeton University Press, 2001).

⁸⁰ Ruggie, *ibíd.*

⁸¹ Cooper y Farooq, *ibíd.*

⁸² Haibin Niu, "Los BRICS en la gobernanza global: ¿una fuerza progresista?", *Revista Dialogue on Globalization*, (2012), pp. 1-7.

⁸³ Alicia Bárcena, "El acuerdo de los BRICS: tomando el toro por las astas", *Columna de Opinión de la CEPAL*, (2014), <https://www.cepal.org/es/articulos/el-acuerdo-de-los-brics-tomando-el-toro-por-las-astas>

Triana⁸⁴ considera que, a pesar de que se satisfagan sus reclamos dentro del FMI y del BM, el grupo BRICS consolidará a su Banco de Desarrollo, por tanto, la estrategia es seguir fortaleciendo sus nuevas entidades financieras de forma gradual hasta que estén creadas las condiciones para imponer su papel dentro de la geopolítica mundial.

El propósito del BDB es promover y financiar proyectos de inversión en los cinco países y fomentar mayor nivel de inversiones y comercio entre sus miembros. Hay quienes creen que es el primer paso para romper el dominio del dólar estadounidense en el comercio mundial.⁸⁵

La estructura del voto del BDB tiene como principio la lógica de distribución equitativa de votos que ha sido diseñada para materializar las relaciones estrechas entre estas economías emergentes.⁸⁶

4.3. Funcionamiento del Banco de Desarrollo BRICS

El BDB posee plena personalidad internacional para contratar, adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles e incluso participar en procedimientos judiciales. Además, tiene por objetivo movilizar recursos para la ejecución de proyectos públicos y privados de infraestructura y desarrollo sostenible tanto para los integrantes del grupo BRICS como para otras potencias emergentes, países en vías de desarrollo y para organizaciones internacionales.

Las modalidades de financiamiento del BDB son préstamos, garantías y participación de capital; es decir, que a más de los miembros fundadores son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, las membresías están abiertas para los miembros de la Organización de Naciones Unidas. En otras palabras, el BDB está abierto a miembros prestatarios y no prestatarios.

El BDB brinda asistencia técnica para la implementación de infraestructura y desarrollo sostenible.

⁸⁴ Triana, *ibíd.*

⁸⁵ Sergio Cruz, Francisco Corsi y Marcos Cordeiro, *A Perspectiva Sul-americana das relações internacionais*, (Sao Paulo: Cultura Acadêmica, 2016).

⁸⁶ Makino, *ibíd.*

El capital inicial suscrito del BDB se ha distribuido equitativamente entre los miembros fundadores lo que significa que el poder de voto de cada miembro es igual al número de sus acciones suscritas en el capital social.

Se reconoce a las ciudades de Shanghái como sede del banco y a Johannesburgo y Sao Paulo como sedes de las oficinas regionales.

El BDB cuenta con el siguiente directorio conformado por una Junta de Gobernadores compuesta por un gobernador y un suplente nombrado por cada miembro; un Consejo de Administración responsable de la conducción de las operaciones generales del BDB, toma decisiones sobre estrategias comerciales, préstamos, garantías e inversiones de capital; una Junta de Directores que se reúne trimestralmente; un Presidente elegido entre los miembros fundadores de forma rotativa, es miembro del Consejo de Administración y es el jefe del personal operativo del banco; vicepresidentes de cada miembro fundador, excepto del país representado por el Presidente.

Los principios operacionales del BDB son aplicar estrategias bancarias sólidas; no financiar a ninguna empresa en el territorio de un país miembro que se opone a dicha financiación; no permitir que una cantidad desproporcionada de sus recursos se utilice para el beneficio de algún miembro; es decir, se buscará la diversificación razonable en todas sus inversiones.

El retiro de un miembro del BDB se realiza mediante la entrega por escrito de su intención de hacerlo; después del retiro, dicho miembro seguirá siendo responsable de todas las obligaciones a las que estaba sujeto en la fecha de notificación de retiro, el miembro no incurrirá en responsabilidad alguna por las obligaciones resultantes de las operaciones del banco efectuadas después de la fecha de retiro.

Tabla 1. Lista de préstamos aprobados por el BDB		
País	Monto en millones de USD	Fecha de aprobación
India	250	13/04/2016
China	81*	13/04/2016
Sudáfrica	180	13/04/2016
Rusia	100	16/07/2016
India	350	22/11/2016
China	298*	22/11/2016
Brasil	300	26/04/2017
China	300*	30/08/2017
China	200	30/08/2017
India	470	30/08/2017
Rusia	460	30/08/2017
India	345	20/11/2017
Rusia	68,8	20/11/2017
Brasil	50	05/03/2018
Brasil	71	05/03/2018
Rusia	320	28/05/2018
Rusia	220	28/05/2018
Sudáfrica	200	28/05/2018
China	300	28/05/2018
India	350	28/05/2018
China	300	S/F
Sudáfrica	300	S/F
Brasil	200	28/05/2018
India	175	18/09/2018
India	350	18/09/2018
Rusia	300	18/09/2018
China	228,27*	16/11/2018
China	605,38*	16/11/2018
China	400	16/11/2018
India	260	16/11/2018
China	300	31/03/2019
Sudáfrica	480	31/03/2019
Sudáfrica	220,76*	31/03/2019
Sudáfrica	79,34*	31/03/2019
China	122,93*	31/03/2019
China	305,24*	25/06/2019
China	365,11*	25/06/2019
India	300	08/07/2019
India	646	12/09/2019
Rusia	300	12/09/2019
Sudáfrica	479,58*	12/09/2019
Brasil	500	14/10/2019
India	300	14/10/2019
Brasil	300	12/11/2019
China	392,08*	02/12/2019
Rusia	0,4	02/12/2019
India	0,3	02/12/2019
India	225	02/12/2019
India	312	02/12/2019
Brasil	100	16/12/2019
Rusia	500	24/12/2019

4.4. Préstamos aprobados por el Banco de Desarrollo BRICS

Según la tabla 1, el BDB tiene 51 préstamos aprobados, un total de 14261,19 millones de dólares.

De los 51 proyectos aprobados por el BDB, 7 corresponden a Brasil con un monto total de 1521 millones de dólares; 9 proyectos aprobados corresponden a Rusia por un monto total de 2269,2 millones de dólares; 14 proyectos a la India por un monto total de 4333,3 millones de dólares; 14 a China por un monto total de 4198,01 millones de dólares, y, finalmente, 7 a Sudáfrica por un monto total de 1939,68 millones de dólares.

El 13 de abril de 2016, el BDB aprobó sus primeros préstamos, los cuales corresponden a India con el Plan de Financiamiento Renovables de Canara por un valor crediticio de 250 millones de dólares; a China con el Proyecto de energía solar distribuida de Lingang, por un valor de 81 millones de dólares, y a Sudáfrica con el Proyecto Financiamiento de proyectos para Eskom, por un monto de 180 millones de dólares.

Haczynski⁸⁷ encuentra que el BDB difiere de la mayoría de los otros bancos de desarrollo debido a que estos son de alcance más universal, mientras que el BDB tiene un objetivo más concentrado y específico enfocado en el sector de infraestructura sostenible para lograr una economía de mayor crecimiento.

5. Conclusiones

El ascenso económico y el posicionamiento del grupo BRICS ha permitido obtener beneficios de las reformas de cuotas y, por tanto, al poder de voto en las IFI. Uno de los logros del grupo —y que ha demostrado que China es la economía más fuerte dentro del grupo BRICS— ha sido la incorporación del renminbi a la canasta de los DEG, cuya composición desde octubre de 2016 es 41,73% para el dólar de Estados Unidos; 30,93% para el euro; 10,92% para el renminbi chino; 8,33% para el yen japonés, y 8,09% para la libra esterlina; lo que pone de manifiesto que estas potencias emergentes han pedido revisar el papel del dólar en el sistema financiero internacional.

Respecto a los objetivos que pretende alcanzar la alianza BRICS, encon-

⁸⁷ Kenneth Haczynski, "Postface", en *BRICS Studies and Documents*, editado por Renato Baumann et al., (Brasilia: FUNAG, 2017), pp.151-154.

tramos posturas que desacreditan la capacidad de dicho grupo para mantener su coalición en razón de que cada miembro tiene diferencias en sus políticas, intereses y aspiraciones lo que hace que la agrupación sea proclive a la fragmentación y al conflicto de intereses en cada proyecto que se planteen.

Mientras que otras posturas encuentran que si bien es cierto el grupo BRICS tiene grandes diferencias, su coalición durará debido a los intereses de estos cinco actores en cooperar principalmente en políticas de financiamiento para el desarrollo sostenible.

La institucionalidad del grupo BRICS, a través de su BDB y ACR, demuestra que, a pesar de las asimetrías, juntos funcionarían mejor que separado ya sea para fomentar la cooperación Sur-Sur o sea para que China no tenga una confrontación directa con Estados Unidos, razón suficiente para aceptar obtener ganancias relativas a corto plazo.

Del total de préstamos aprobados por el BDB, los proyectos de Brasil y Sudáfrica corresponden al 13,73% para cada uno del total de proyectos financiados; Rusia el 17,65% y China e India el 27,45%. Estos porcentajes demuestran que a pesar de la lógica de distribución equitativa de votos, hay diferencias entre los miembros del grupo BRICS, es así que China e India cuentan con mayor cantidad de proyectos financiados por el BDB.

Consecuentemente, el BDB trae nuevas reglas para el desarrollo dirigidas a una nueva categoría de actores, países o potencias emergentes, dicha categoría no existió en la génesis de las IFI, ya que solo se establecieron dos categorías: la primera constituida evidentemente por el hegemon estadounidense y sus socios, considerados como países avanzados, y, una segunda categoría ocupada por los países en vías de desarrollo y países no desarrollados. Por lo tanto, sería un error pensar que los problemas de desarrollo que enfrenta el Sur estarían resueltos por el BDB a través del financiamiento y asistencia, ya que esta institución busca fortalecer la cooperación de sus cinco miembros, mostrarse como una entidad activa que moviliza su capital e invierte en cinco economías fuertes, como son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Dichas inversiones contribuirían a fortalecer a estas economías dentro de la arquitectura financiera internacional y obtendrían ganancias por las operaciones financieras efectuadas. De esta manera, el BDB opera respondiendo una lógica de desarrollo de actores emergentes, ya que estos países pasaron de tener economías basadas en el sector primario a tener economías basadas en los sectores secundario y terciario, es decir, dado que pasaron por una transformación industrial su infraestructura necesita expandirse.

Por consiguiente, no puede considerarse al BDB como el sustituto de las IFI que han venido trabajando para países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, el BDB solo atiende necesidades de su grupo, es decir, de potencias emergentes que necesitan demostrar el acelerado crecimiento económico. Incluso el grupo BRICS se ha beneficiado de las reformas del poder de voto dentro de las IFI como el BM y el FMI. En declaraciones oficiales en el G-20 han demostrado que están de acuerdo con aumentar los recursos económicos de estas instituciones para que puedan seguir cumpliendo con los objetivos para las que fueron creadas, las cuales buscan financiar a países menos desarrollados.

Como ya se mencionó, la propia creación del BDB está enfocada en atender proyectos de economías que se han consolidado y que dejaron atrás etapas primarias en su desarrollo; es decir, países que ya pasaron por transformaciones industriales, por lo que la institución no está enfocada en atender necesidades que afrontan países atrasados que no han superado la etapa primaria de su economía, papel que es asumido por la AIF, institución del Grupo del BM que concede préstamos a 79 países considerados como los más pobres medidos por sus ingresos per cápita para financiar sectores que tienen que ver con educación, vivienda, agua potable, saneamiento, dichos países no pueden recibir préstamos en condiciones de mercado.

Pese a las críticas que ha recibido el Grupo del BM, esta institución ha buscado brindar asistencia y financiamiento para el desarrollo tanto para países no desarrollados, emergentes y avanzados, sus procedimientos y reglas han buscado responder a las necesidades de sus miembros considerando las condiciones de cada uno de ellos para responder por sus obligaciones en caso de convertirse en prestatarios.

El Grupo del BM cuenta con instituciones especializadas que brindan soluciones claras y directas que son aceptadas por los Estados se encuentran el BIRF que asesora financieramente en materia de gestión económica y apunta a países de mediano ingreso con capacidad crediticia y proporciona préstamos como respuesta a los desafíos mundiales y regionales. La IFC otorga préstamos al sector privado a largo plazo con el fin de abordar las vulnerabilidades clave de la economía mundial, el MIGA promueve la inversión extranjera en los países en desarrollo, otorga garantías a inversionistas contra riesgos no comerciales y el CIADI con el objetivo de cuidar las inversiones extranjeras y proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje en disputas sobre inversiones internacionales.

Hay posturas como la de Dosani consideran que las IFI no han obtenido los resultados deseados en términos de reducción de pobreza y que incluso la brecha entre ricos y pobres creció, dejando en evidencia que no lograron obtener el crecimiento y desarrollo prometido; sin embargo, hay que considerar que la conducción de las políticas internas le corresponde al prestatario y este es el responsable de que la implementación de esas políticas cumplan con los objetivos planteados como son crecimiento, reducción de pobreza, etc.

De igual manera, posturas como la de Stanganelli critican a las IFI por establecer condiciones para el otorgamiento de préstamos, condiciones que según la autora vulneran la soberanía económica de sus miembros. Sin embargo, son los Estados en calidad de miembros los que expresan su voluntad de acceder a préstamos asumiendo las condicionalidades como garantía de las IFI para asegurar el cumplimiento de las obligaciones generadas con el desembolso de los préstamos.

El grupo BRICS no está utilizando a su banco para imponer reglas, políticas o determinados roles a los demás miembros porque ellos tienen igualdad de condiciones; la agrupación BRICS es el reflejo de que los Estados pueden agruparse de la forma que mejor les convenga y asociarse de acuerdo con el mejor beneficio que obtengan; incluso hay que mencionar que el grupo BRICS actúa como una unidad que se ha legitimado como los representantes de la semiperiferia con capacidad de influir en la agenda de la arquitectura financiera internacional, incluso remarcando la distribución de beneficios para sus miembros, como sucedió en las reformas de las cuotas del FMI y del BM.

El BDB a diferencia del FMI y del BM en los préstamos que desembolsa no lleva inmersa condicionalidad política alguna, sin embargo, es necesario marcar la diferencia en este punto, el BDB no necesita establecer políticas a sus miembros al momento de desembolsar préstamos en razón de que al BDB lo conforman cinco potencias poderosas que han participado con los mismos aportes al capital, además son Estados que han registrado un acelerado crecimiento económico desde antes del estallido de la crisis económica de 2008, por lo que los cinco miembros están en igualdad de condiciones para responder por los préstamos adquiridos. En el caso del FMI y del BM, estas instituciones necesitan aplicar la condicionalidad como garantía de que el prestatario utilizará de manera adecuada los préstamos recibidos y podrá corregir su economía, es decir, los miembros de las IFI tienen diferencias económicas entre ellos, por lo que los desembolsos de los préstamos variarán según las condiciones de cada prestatario, situación que no ocurre con los

miembros del grupo BRICS ya que, como se ha dicho, sus aportaciones son iguales y el riesgo en el incumplimiento de sus obligaciones es mínimo.

Del mismo modo, la decisión de formar parte de las IFI se basa en el argumento de las ganancias relativas, por lo que los Estados están dispuestos a cooperar, dejando de ser prioridad la obtención de ganancias absolutas debido a las obligaciones que adquieren al ingresar a instituciones internacionales. La cooperación entre Estados se vuelve menos propensa a romperse debido a la serie de arreglos normativos que tiene una institución e incluso las instituciones internacionales restringen los impactos que pueden generar las grandes potencias sobre los países menos desarrollados.

De esta manera, actualmente, las instituciones internacionales son las barreras que impiden que las ambiciones de los grandes poderes choquen y prevalezcan por encima de los intereses de los países más débiles, volviendo el sistema internacional seguro gracias a los compromisos y obligaciones que asumen los Estados entre sí.

Entre el idealismo y el pragmatismo de la política exterior ecuatoriana con sus socios extrarregionales: Estados Unidos y la Unión Europea

Between idealism and the pragmatism of Ecuadorian foreign policy with its extra-regional partners: The United States and the European Union

Jorge Luis Montalvo*

Resumen: Este artículo pretende analizar los factores pragmáticos e ideológicos que impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea, con el objetivo de reflejar cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006-2017. Las principales posturas y enfoques teóricos para el entendimiento y explicación de eventos internacionales y de política exterior que guiaron el trabajo de investigación, se basaron en las ideas propuestas por Gardini y Lambert.¹ En este contexto, surge la disyuntiva que dichos factores se reflejan en función que el Ecuador mantuvo relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea relativamente estables en el periodo de estudio. A pesar de mantener un discurso severo y sesgado con tinte ideológico de izquierda, el comercio internacional entre dichos socios se mantuvo continuo, reflejando múltiples factores de la ideología y el pragmatismo con sus principales socios extrarregionales.

Palabras clave: Política exterior, pragmatismo, ideología, comercio internacional, Estado.

Abstract: This article seeks to analyze the pragmatic and ideological factors that prompted Ecuador to maintain relations with the United States of America and the European Union. In order to reflect how international relations have been handled during the period 2006 to 2017.

* Maestro en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional, FLACSO, Ecuador.

¹ Gian Luca Gardini and Peter Lambert, *Latin America Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*. (New York: Palgrave Macmillan, 2011)

The main positions and theoretical approaches for the understanding and explanation of international and foreign policy events that guided the research work were based on the ideas proposed by Gardini and Lambert.² In this context, the dilemma arises that these factors are reflected in the fact that Ecuador maintained relatively stable trade relations with the United States and the European Union during the study period, despite maintaining a severe and biased discourse with an ideological tinge of the left, international trade between these partners remained continuous, thus reflecting multiple factors of ideology and pragmatism with its main extra-regional partners.

Keywords: Foreign policy, pragmatism, ideology, international trade, State.

²Gian Luca Gardini and Peter Lambert, *Latin America Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*.(New York: Palgrave Macmillan, 2011)

Introducción

La política exterior de un Estado se direcciona hacia la consecución de objetivos primordiales del país, toda vez que exista una política de Estado perdurable en el tiempo, que no necesariamente se alinee a los objetivos del gobierno de turno y que estos sean acordes a los lineamientos de desarrollo del país. En los estudios internacionales, no necesariamente existe una amplia gama de reflexiones teóricas ni análisis empírico que coadyuve a la toma de decisiones consensuadas en una agenda de política exterior comercial, sobre todo en el caso ecuatoriano.

Este artículo, se enfoca en analizar el pragmatismo y la ideología en la política de comercio exterior ecuatoriana y, de esta manera, explicar cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006 a 2017. Para ello se plantea la pregunta central que guía esta investigación: ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea?

Esta pregunta de investigación se explica en función de que el Ecuador mantuvo relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, relativamente estables en el periodo de estudio. El comercio internacional, entre dichos socios, se mantuvo continuo, a pesar de que la política exterior ecuatoriana en esa época mantuvo un discurso severo y sesgado con tinte ideológico de izquierda, lo que sin duda debilitó las relaciones comerciales con sus principales socios.

En este sentido, el presente artículo refleja múltiples factores de la ideología y el pragmatismo en la política exterior ecuatoriana con sus principales socios extrarregionales. Como consecuencia de estos factores, se generaron nuevas tendencias en torno al análisis de las relaciones internacionales en el campo de la política de comercio exterior. Estas tendencias ambiguas de ser pragmático en el comercio y demarcar un discurso ideológico, dificulta a las personas del nivel político-decisionario a implementar prácticas con propósitos beneficiosos en el sistema internacional para el Ecuador; es decir, un discurso contrario al comercio limita el desarrollo de la relación comercial con la UE y EE. UU., no solo debilitándolo, sino también no permitiendo trazar un camino hacia la búsqueda de acuerdos de mayor calibre comercial.

La política exterior del Ecuador, con estos dos gigantes de la economía mundial, se mantuvo principalmente por la interdependencia, particu-

larmente en lo económico. En este sentido, se expondrán algunos hechos y factores trascendentes de la relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea.

El pragmatismo y la ideología son herramientas conceptuales para entender la elección y comportamientos aparentemente contradictorios en la política exterior. Para caracterizar el pragmatismo de la política de comercio exterior ecuatoriana, se consideró fundamental el análisis de datos cualitativos empleando el estudio de caso a fin de analizar cómo se desarrolla el fenómeno único a través del tiempo.

En esta investigación se analizarán las relaciones de política exterior durante el gobierno de Rafael Correa en el contexto político y económico con sus socios extrarregionales. La finalidad es investigar los factores que motivaron a Ecuador a mantener un discurso de política exterior basado en principios ideológicos con tintes izquierdistas y opuestos a fomentar acuerdos comerciales. Sin embargo, en dicha materia, su política exterior fue pragmáticamente orientada a mantener los beneficios comerciales con la Unión Europea y EE. UU. A partir de los casos estudiados, se resaltan aspectos de la formulación, implementación y resultados de la política exterior que incidieron positiva o negativamente en su relación externa con ambos socios.

El argumento central de esta investigación sugiere que el Ecuador mantuvo relaciones pragmáticas con sus socios extrarregionales por motivaciones políticas comerciales y su interés de mantener un acceso preferencial de sus exportaciones al mercado internacional; mientras mantuvo una postura ideológica en su discurso, motivado principalmente por sus actuaciones y alianzas en la arena internacional que en la actualidad no dejaron beneficios al país, al contrario debilitó su influencia a nivel sistémico.

En cuanto al intercambio comercial, nunca se rompieron los vínculos de cooperación con estos dos socios. Algunos factores que explican las relaciones pragmáticas con Estados Unidos fueron motivados por una política de comercio exterior a favor de los intereses nacionales ecuatorianos y una apertura de la contraparte a mantener dicha relación de acceso comercial, demarcado por el beneficio mutuo. Por otro lado, en el caso de la Unión Europea, la no suscripción de un acuerdo comercial por varios años, si bien no limitó el acceso ecuatoriano a nichos comerciales de gran tamaño al mantener vigente el SGP, retardó la ampliación de mayores beneficios comerciales que en la actualidad se están reflejando, análisis que no fue desestimado por Colombia según plantea Espinosa:

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea es el más importante componente de la agenda comercial de Colombia, después del TLC con Estados Unidos. Este Acuerdo es consistente con el proceso de gradual inserción internacional de Colombia en las corrientes internacionales de comercio e inversión, y constituye un aporte fundamental para complementar el mercado nacional con las oportunidades que genera un comercio con 500 millones de consumidores en Europa.³

Es imperativo que el Estado ecuatoriano amplíe su concepción en la construcción, formulación y, por ende, en la implementación de la política exterior sobre la base de lineamientos políticos, económicos y comerciales definidos y acordes con los intereses y la realidad ecuatoriana.

Falconí⁴ menciona la necesidad de una mayor vinculación internacional, las “pronunciadas asimetrías prevalecientes en el concierto internacional, la promoción de ese nuevo orden internacional plantea la necesidad de establecer alianzas estratégicas con países ideológicamente afines, sin descuidar las tradicionales vinculaciones diplomáticas, comerciales y de cooperación cultivadas por el Ecuador”. Sería aconsejable que las ideas propuestas de Falconí se concreten, de tal manera que las relaciones exteriores del Ecuador se encaminen a establecer nuevas alianzas estratégicas fundamentadas en un análisis costo beneficio; del mismo modo, estas deben ir acorde a los intereses nacionales, y no necesariamente afines ideológicamente al gobierno de turno, reconociendo las relaciones históricas de comercio exterior y la importancia de mantener un diálogo en el ámbito de un acuerdo comercial.

A nivel extra regional, la política exterior cuenta con una amplia literatura en países como Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, en América del Sur y, particularmente en el Ecuador, la política exterior ha sido históricamente instrumentada por el aparato gubernamental del Estado. Por lo tanto, las investigaciones académicas, en torno al tema, según varios autores, han sido competencia de miembros del servicio exterior o funcionarios ministeriales.

Los pronunciamientos de un Estado, en el sistema internacional, deben estar acorde a la realidad del contexto nacional, considerando su proyección a nivel sistémico. Estas posturas o documentos oficiales deben

³ Andres Espinosa, *Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura medida sanitarias y fitosanitarias*. (CEPAL, 2013), pág 5.

⁴ Fander Falconí, “Política exterior y desarrollo”, *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. (Quito, FES-ILDIS, 2009), pág 22.

definirse en pro de responder al propósito fundamental de estrechar sus relaciones con sus socios comerciales más relevantes en materia económica, buscar la integración regional y promover una mayor presencia internacional. Estas medidas brindarán mayores posibilidades de inferir en la estructura internacional y garantizar una cooperación técnica y financiera que comprenda el efectivo intercambio de tecnología y conocimiento, temas que han quedado en el sesgo del discurso.

En tal sentido, es necesario que nuestra política exterior construya una identidad internacional; es decir, que proyecte intereses domésticos consensuados que le permitan accionar eficientemente, y de manera perdurable. Es así cómo se posibilitará mayor proyección en la comunidad internacional, logrando traducir las relaciones internacionales en beneficios sostenibles y resilientes.

Existen dos visiones que enmarcan la literatura de política exterior ecuatoriana: la primera que entiende al Ecuador como un actor internacional con capacidad de gestionar sus intereses en la arena internacional; y otra de corte realista impartida desde Washington. Sin embargo, dicha literatura no ha producido insumos analíticos o empíricos que permitan la construcción de inferencias. Finalmente, “frente a una comunidad académica estigmatizada, las posibilidades de regular la producción de sentidos alrededor de regímenes científicos” resulta muy limitada.⁵

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación genera aportes académicos al estudio de la política de comercio exterior ecuatoriana, considerando que la literatura académica no se ha concentrado en el tema del comercio como uno de los ejes centrales de la política exterior ecuatoriana. Por otro lado, el nivel político decisorio no ha tomado las consideraciones analíticas aportadas por la academia, debido a su poca vinculación academia-Estado y hacedora de la política pública. De esta manera, existe una carencia de reflexiones teóricas y análisis empírico que dificulta a la toma de decisiones consensuadas en una agenda de política exterior acorde los intereses nacionales.

La literatura concerniente a política exterior ecuatoriana no es cuantiosa, una vasta producción la ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana desde una visión histórica, descriptiva y diplomática; sin embargo, pocos han hecho sistematización de evidencia empírica y reflexiones teóricas, tal como se mencionó anteriormente.

⁵ Adrian Bonilla, Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana, FLACSO, *Orfeo en el Infierno, una agenda de política exterior ecuatoriana* (2002), pág 15.

En este contexto, este artículo busca ser de gran aporte para los tomadores de decisiones, analistas de política exterior económica y a la academia, a fin de brindar un mejor entendimiento de las relaciones internacionales ecuatorianas con sus socios extrarregionales. Además, el presente trabajo de investigación permitirá a las personas del nivel político-decisionario en el campo de la política de comercio exterior implementar prácticas alternativas en el manejo de sus relaciones y negociaciones, ya que el empleo del pragmatismo e ideología como instrumento para explicar y entender la política exterior económica pueden permitir tanto a la academia como al nivel jerárquico exhibir posibilidades para que el Ecuador mantenga una presencia y acción internacional pragmática con sus principales socios comerciales. Teóricamente, los pensadores políticos perciben la tensión de la conducción de los asuntos exteriores, entre la búsqueda de los ideales en una mano y la atención de las consecuencias prácticas en la otra.

Hay estudios que se han centrado más en otros Estados de América Latina, como, por ejemplo, en el caso de Chile. Así se menciona que, Chile ha mantenido posiciones pragmáticas con base en la economización y alineación a la ideología estadounidense desde los años 90, posición que le permitió ampliar su presencia en el contexto internacional. Se sugiere que “esta política alcanzó uno de sus objetivos en la primera década del siglo XXI, con la firma de múltiples tratados de libre comercio”.⁶ Venezuela, por su parte, en los 2011 mantenía una relación pragmática con Estados Unidos ya que seguía siendo su principal socio en el sector petrolero, a pesar de sus discursos anti hegemónicos y sesgos ideológicos de izquierda. Sin embargo, sus proyectos regionales y el legado del discurso que aún mantenía, con una retórica contra-hegemónica demuestran una mezcla de pragmatismo e ideología.⁷

La política exterior se entiende como una acción o inacción estratégica conducida por el gobernante de la nación u otros actores que tienen incidencia a nivel externo y esta, a su vez, repercute a nivel interno o viceversa. En tal efecto, es de suma importancia en el análisis de política exterior, poner especial énfasis en la construcción de una política exterior económica que promueva y fomente la negociación de acuerdos comerciales. Para ello, se sugiere hacer un análisis previo estatal, mismo que contendrá una mezcla de elementos pragmáticos e ideológicos desde su formulación, implementación, ejecución y resultado. Estos

⁶ Joaquín Fernandois, *Pragmatism, Ideology and tradition in Chilean Foreign Policy since 1990*. (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pág 36.

⁷ Gardini, op. cit., pág 25.

podrían considerarse como factores centrales que pueden facilitar una mayor participación del Estado sobre la base de los beneficios del comercio internacional.

El comercio internacional es el centro de intercambio entre la producción y el consumo. Para obtener un mayor beneficio, los países buscan generar acuerdos que contengan los intereses de ambas partes para así facilitar los términos de la negociación. En tal sentido, la política exterior económica en el Ecuador esta encaminándose a alinearse progresivamente a los caminos tomados por los vecinos como Colombia y Perú.

El marco de análisis de esta relación pragmática y sentido de discurso ideológico gira en torno a la balanza comercial y es, además, importante. En el periodo 2002-2015, Ecuador y la UE mantuvieron relaciones comerciales por un total de USD 51 132,5 millones, de los cuales USD 28 005,5 millones corresponden a exportaciones y USD 23 127,0 millones en importaciones con un resultado comercial positivo para Ecuador por USD 4 878,5 millones, a excepción de los años 2002 y 2012.⁸

Esto da cuenta de la importancia de la adherencia del país al Acuerdo Comercial Multipartes firmado recientemente y supone que estas cifras aumentarán en la medida de ejecución de este. Por tanto, podemos decir que el análisis de una política exterior pragmática e ideológica requiere de una explicación, por el contraste entre la acción y el discurso, estos no delimitan un accionar específico ni los mismos resultados.

Actualmente, luego de casi cuatro años de la firma del Acuerdo Multipartes, se evidencian los resultados. Según datos del Banco Central,⁹ en el periodo 2017-2019, Ecuador y la Unión Europea han mantenido relaciones comerciales por un monto de USD 18 018,9 millones, de los cuales: USD 9 557,2 millones corresponden a exportaciones, mientras USD 8 441,7 millones en importaciones con un resultado comercial positivo para el Ecuador.

Se mantuvo un discurso ideológico en la relación del Ecuador con Estados Unidos y con la Unión Europea a pesar de mantener un accionar pragmático en el intercambio comercial. Es decir, se manejaba un discurso político orientado bajo principios ideológicos contrarios a la practicidad, que se presentaba en un discurso anti hegemónico, liberalización del comercio internacional, anti imperialista, etc.

⁸ Banco Central del Ecuador, *Boletín informativo de integración financiera. Boletín 18.- Relación comercial Ecuador – Unión Europea* (Quito, 2016), pág., 2

⁹ Banco Central del Ecuador. *Exportaciones mensuales, por continente, área económica y país destino*. (Quito, 2020). BCE, <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

Esto se relaciona con el alto nivel de intercambio comercial y monetario con Estados Unidos juntamente con el distanciamiento de las políticas de Washington por mantener un discurso ideológico y de disensión con otros sectores como el de la seguridad.

El contexto histórico en el que se desarrollan las relaciones internacionales del Ecuador denota la necesidad de estrechar en mayor medida lazos de negociación y cooperación. En este contexto, el análisis de la ideología y el pragmatismo en la relación comercial del Ecuador con sus principales socios extra-regionales, constituye un reto, dado que el Estado ecuatoriano en el desarrollo actual de las relaciones internacionales comerciales, en las que se enmarcan un socio de larga data como Estados Unidos y un nuevo de gran importancia, la Unión Europea, son un terreno inexplorado. Por lo anteriormente resaltado, esta investigación favorece al enfoque teórico propuesto por Gardini y Lambert para analizar la política exterior de los Estados latinoamericanos. "Una política exterior ideológica se define como "sistemas de pensamiento que orientan la política hacia principios y metas abstractos y alejados de las circunstancias prácticas e históricas".¹⁰ Por su parte, una política exterior pragmática se define como:

Una política de Estado que identifique propósitos claros y objetivos bien definidos, que se lleve a cabo con medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, con la conciencia tanto de obtener beneficios verificables como de los posibles costos que se puedan incurrir en la consecución de estos beneficios.¹¹

Para este análisis, la propuesta de Gardini y Lambert plantea el pragmatismo prevaleciente de las políticas exteriores latinoamericanas en la multipolaridad actual, y se enfoca en los elementos que explican el comportamiento de los Estados latinoamericanos en su política exterior: "La ideología y el pragmatismo son componentes integrales de la política exterior, se utilizan como cualidades o atributos, abarcando su concepción, formulación e implementación".¹²

La tensión existente entre ideología y pragmatismo nos ayuda a comprender ciertos eventos internacionales a la vez que prescribe soluciones políticas y presenta una justificación de las acciones implementadas. La ideología y el pragmatismo convergen

¹⁰ Gardini y Lambert. *Latin America Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*, Pág 25.

¹¹ Gardini y Lambert op. cit., pág. 25

¹² Ibid, pág. 2

y presentan discordancias en la manifestación de la política exterior, de allí su importancia en el estudio. El buen o mal manejo al implementar una política exterior es fundamental para su interpretación y resultados. Gardini y Lambert plantean cinco factores que inciden en su interrelación: fines y propósitos de una determinada política exterior; medios disponibles; la agencia humana; el proceso del cual se diseña y se implementa la política exterior, y el contexto histórico y político.

Acogiendo una propuesta de definición planteada por Carlsnaes que sugiere que la política exterior son todas:

Aquellas acciones que, expresadas en términos de objetivos claros, compromisos o directivas perseguidas por los representantes del gobierno actuando en representación de sus comunidades soberanas, están dirigidas a los objetivos, condiciones y actores- tanto gubernamentales como no gubernamentales a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial.¹³

Según algunos autores, la política exterior se la define como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (en general, un Estado) en las relaciones internacionales”.¹⁴ Pero también, se puede decir que la política exterior es “el resultado y la práctica de las relaciones entre diferentes actores, principalmente Estados en el sistema internacional”.¹⁵ Según el autor, los Estados son los principales formuladores de la política exterior y los analistas de la rama deben discernir los patrones de casos específicos para desarrollar teorías y conceptos de conductas de los Estados en asuntos internacionales, ya que el significado de las decisiones de una política exterior, el rol de los actores y la influencia de las instituciones forman la política exterior de un Estado.

Un estudio de política exterior más especializado es el que se centra en la conducta del Estado y los recursos de sus decisiones. Supone que la cercanía hacia los actores, sus motivaciones, estructuras de toma de decisiones y en el contexto en el cual está formulado este, provee un mejor marco analítico, más aún el estudio de Política Exterior como normativa, de tal manera que pueda emplear la toma de decisiones, facultando así una mejor relación externa. El rol y la contribución de los ministerios, departamentos y agencias son, por *ad hoc*, grupos con un particular mandato de política exterior. Para varios autores, el análisis de “toma

¹³ Carlsnaes, W; Risse, T; Simmons, B. *Handbook of International Relations*. (London: SAGE, 2002), pág 430

¹⁴ Hill, Christopher, *The Changing Politics in Foreign Policy*, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pág 3

¹⁵ Alden, Chris; Amnon, Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, (Abingdon: The Domestic Sources of Foreign Policy, 2017), pág 28

de decisiones en política exterior debería empezar en la burocracia y los factores que se juegan dentro, ya que brindarían un rol determinante en la formulación de resultados de la Política Exterior".¹⁶ Estos enfoques son criticados debido a la ineficacia para explicar y predecir la política exterior de un país. En relación con el enfoque de toma de decisiones, se cuestiona la incapacidad de los teóricos de conseguir información ya sea por su carácter secreto o porque los investigadores no forman parte del proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el análisis de política exterior carece de una teoría general y generalizaciones comprobables como plantea Rosenau.¹⁷

La política exterior está moldeada por factores tanto internos como externos no implica comprender cómo éstos se relacionan o en qué condiciones uno puede predominar sobre el otro [...] El análisis de la política exterior carece de un sistema comprensivo de generalizaciones comprobables [...] está privado de una teoría general.

Al desarrollar los principales presupuestos teóricos para el análisis de las relaciones de Ecuador con EE. UU. y con la Unión Europea, durante el periodo 2006-2017, se presentaron las vertientes teóricas de la política exterior. De esta manera, se intentó enfocar en el comercio exterior, mediante la explicación del porqué un análisis de política exterior realista no es pertinente para este planteamiento de investigación, y subrayando los motivos para no aplicar las perspectivas liberales y constructivistas. Como meta, en este artículo se llegó a favorecer las propuestas planteadas en la construcción y uso de un marco teórico basado en sus ideas.

Esta investigación, por lo tanto, se enfoca en explorar y explicar los factores que motivaron al Ecuador a actuar pragmáticamente en sus relaciones exteriores con la Unión Europea y con EE. UU., a pesar de mantener un discurso ideológico que contradecía los propósitos del comercio exterior de la UE y Estados Unidos.

Se considera pragmatismo en la política exterior basada en el principio de que la utilidad, viabilidad y practicidad de las ideas, políticas y propuestas que son criterios de su mérito.¹⁸ Subraya la prioridad de la acción sobre la doctrina, de la experiencia sobre los principios fijos. Una política exterior pragmática puede estar

¹⁶ Chris Alden, Amnon, *Aran, Foreign Policy Analysis: New Approaches*, (Abingdon: The Domestic Sources of Foreign Policy, 2017)

¹⁷ James Rosenau, *Pretheories and Theories of Foreign Policy*, (Evanston: Farell Northwestern University Press, 1966), pág 147

¹⁸ Gian Luca Gardini and Peter Lambert, *op. cit.*, pág. 25

asociada y caracterizada por una planificación a mediano plazo y una política estatal, en lugar de gubernamental. Una política exterior ideológica enfatiza principios y soluciones doctrinarias sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de las afirmaciones y acciones. Una política exterior ideológica puede estar asociada y caracterizada por una planificación relativamente a corto plazo y una visión personalizada de las relaciones internacionales relacionadas con un líder o una administración en particular, y no con un interés nacional consistente.

Este trabajo se encuentra dividido en tres secciones, que demuestran la tensión existente entre el pragmatismo y la ideología de la política exterior comercial del Ecuador con sus socios extrarregionales. Para empezar, se desarrolla una visión panorámica desde la historia de las relaciones comerciales entre el Ecuador y socios extrarregionales buscando explicar los factores que permitieron la continuidad de las relaciones comerciales a pesar del discurso opuesto a las visiones del comercio. En la segunda sección, se hace referencia a la explicación de la política exterior pragmática e ideológica del Ecuador hacia los Estados Unidos. En la tercera sección, se abordan los factores pragmáticos e ideológicos de la política exterior de Ecuador hacia la Unión Europea y su contexto en el ámbito comercial. Finalmente, se plasman los argumentos centrales de este artículo en la sección de la conclusión.

Relaciones comerciales entre el Ecuador y socios extrarregionales

Como se indicó en la introducción, los factores que explican las relaciones pragmáticas significan que un Estado actúa con base en:

Una política de Estado que identifique propósitos claros y objetivos bien definidos, que se lleve a cabo con medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, con la conciencia tanto de obtener beneficios verificables como de los posibles costos que se puedan incurrir en la consecución de estos beneficios.¹⁹

Este capítulo propone la acción o inacción estratégica, generalmente conducida por el gobernante del Estado o nación, y enfocada desde la propuesta de Gardini y Lambert, sobre política exterior pragmática

¹⁹ *Ibíd.*, pág 25.

e ideológica es un componente que influye ciertamente en la concepción, formulación e implementación de una política exterior.

La relación histórica del Ecuador con Estados Unidos se mantiene próspera y continua, marcada por una estrecha relación comercial. La relación bilateral entre dichas partes se profundizó a mitades del siglo XX, marcada por intereses compartidos en materia de seguridad, objetivos que subordinaron a los intereses estratégicos. El Ecuador, al no ser un país con el que existiera un importante flujo comercial, ni que tampoco estaba inmerso en el conflicto este-oeste, no suponía estar como prioridad en la agenda de política exterior estadounidense. Se podría decir, igualmente, que no existía una relación externa delimitada por los intereses estratégicos, sino marcada por los intereses económicos y comerciales que aún no llega a profundizarse.

La cooperación internacional entre Ecuador y Estados Unidos se mantenía motivada, principalmente, en esa época, a favor de la contención del comunismo y enfocada en la amenaza de la guerra con el país vecino de Perú. Los límites en la capacidad de influir en la política exterior ecuatoriana se vieron reflejados en distintas actuaciones como con el Pacto del Río y su voto en el Consejo de Seguridad, hechos que lograron condicionar las decisiones internas y el comportamiento pragmático de la política exterior ecuatoriana en temas alejados de una negociación en materia comercial.

La agenda bilateral de política exterior ecuatoriana sufrió un cambio drástico por dos principales razones: una por la firma de la paz con el vecino país a finales del siglo XXI, y la segunda razón por el fracaso de la expansión del comunismo en la región, dando como resultado que se replanteen los intereses de ambas partes. Se reflejó como la agenda de política exterior estadounidense en la región se enfocó en la guerra contra el terrorismo, marcando las relaciones exteriores de ambos países con un tinte securitista que nuevamente mermó las posibilidades de poner en primer plano una negociación de carácter comercial.

De esta manera, debe mencionarse que no fue posible materializar los objetivos de política exterior ecuatorianos debido a los intereses contraídos que se mantuvieron durante varias épocas. De esta manera, no se pudo definir una política exterior comercial en las relaciones exteriores ecuatorianas con este socio potencial. En tal efecto, no existió una agenda clara en los momentos de la relación bilateral más álgida, y que cambió drásticamente tras los acontecimientos de la década pasada, y la tensión de las relaciones diplomáticas de aquel entonces.

En la actualidad es posible hablar de un refrescamiento de las relaciones con Estados Unidos, en el marco de las negociaciones del Consejo de Comercio e Inversiones, espacio de negociación en el que ambas partes coinciden en la importancia en mantener un diálogo en materia comercial y discutir en este marco abiertamente la ampliación de dichos beneficios.

Según datos del Banco Central del Ecuador,²⁰ de 2015 a 2019, Ecuador y Estados Unidos han mantenido relaciones comerciales por un monto de USD 26 884,1 millones, de los cuales USD 13 432,1 millones corresponden a exportaciones, mientras que USD 13 452,0 millones en importaciones con un resultado comercial negativo para el Ecuador. Tras este análisis resulta, imperante una postura pragmática hacia un acuerdo comercial que otorgue más réditos al país en esta materia.

En cuanto a las relaciones bilaterales con la Unión Europea, la política exterior se ha definido considerando que representa, al igual que Estados Unidos, un socio comercial de trascendencia histórica por ocupar su primer destino en exportaciones no petroleras. Surge el interés estratégico en estrechar las relaciones con este socio comercial en búsqueda de considerables beneficios en materia económica. Los principios impartidos desde la Unión Europea sobre democracia, libertad y justicia permitieron que la cooperación al desarrollo hacia Latinoamérica adquiriera mayor fuerza; de esta manera, la relación entre la UE y el Ecuador se ha ampliado incluso a través de organismos multilaterales como la Comunidad Andina, en la búsqueda hacia la instauración de un eventual Acuerdo de Asociación. De esta manera, se ve reflejada una mayor negociación política mediante múltiples mecanismos de diálogo y acceso a mercados entre ambas naciones.

Las características fundamentales de la política exterior económica del Ecuador hacia EE. UU. y la UE se enmarcan en una relación que refleja en ambos socios extra regionales una interdependencia asimétrica en especial en lo político y económico. Estados Unidos representa, en todos sus ámbitos —político, económico y militar— el país más significativo de la política exterior ecuatoriana. Ha desempeñado un fuerte intervencionismo en los asuntos políticos, condicionando y subordinando sus intereses estratégicos con base en la actuación del Ecuador sobre temas como la contención de comunismo, la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, a través de considerables recursos para imponer su voluntad.

²⁰ Banco Central del Ecuador, *Ficha Técnica Estados Unidos*, (Quito, 2020), <https://www.proecuador.gob.ec/ficha-tecnica-de-estados-unidos/>

De esta forma, se han dejado de lado otras opciones de política exterior e ignorado temas relevantes de interés para el Ecuador como son el desarrollo económico, la disminución de aranceles, precios justos para sus exportaciones, así como aspiraciones de suscribir un acuerdo comercial. Existe una escasa relevancia en la formulación e implementación de la política exterior con el Ecuador, al no considerarlo estratégico y al no ser un socio importante para la consecución de sus intereses primordiales.

Los límites en la capacidad de influencia de EE. UU., en la política exterior ecuatoriana, van de la mano con los intereses que el Ecuador persigue y que está dispuesto a negociar. La política exterior del gobierno del presidente Trump, para el Ecuador, ha seguido su curso normal, la balanza comercial continúa creciente y las relaciones políticas han mantenido acercamientos bastante importantes, poniendo en relieve acciones pragmáticas por ambos gobiernos en la búsqueda de mejor acceso a sus mercados. La visita del vicepresidente Mike Pence, en junio del 2018, y la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones, en donde se revisaron temas de la relación bilateral, son una clara muestra de las perspectivas a futuro que se fundamentan en la importancia de mantener un diálogo entre ambas partes.

La política exterior del Ecuador y los EE. UU. puede reflejarse en los acontecimientos actuales en los que se destacan el diálogo continuo en la *Reunión del Dialogo Político Ampliado Bilateral entre Ecuador y Estados Unidos*, en el que ambas delegaciones destacaron la importancia de fortalecer la democracia, la transparencia, el estado de derecho y las libertades fundamentales, en particular, el derecho a la comunicación, a la libertad de expresión y de asociación, así como la lucha contra la corrupción. Es un hecho importante reconocer los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por estabilizar la economía y se fomenta a continuar con las conversaciones sobre temas económicos y comerciales en el marco del Consejo de Comercio e Inversiones. La reciente suscripción del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID),²¹ deja claro que aún se sigue poniendo sobre la mesa temas de interés prioritario para los Estados Unidos dejando de lado nuevamente el tema comercial.

²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, "Reunión Del Diálogo Político Ampliado Bilateral Ecuador-Estados Unidos Comunicado Conjunto", 22 de mayo de 2019, <https://www.cancilleria.gob.ec/2019/05/22/reunion-del-dialogo-politico-ampliado-bilateral-ecuador-estados-unidos-comunicado-conjunto/>

El factor del intercambio comercial resulta ser uno de los principales intereses en la relación bilateral del Ecuador con los Estados Unidos, ya que cerca de la mitad de sus exportaciones se han dirigido hacia dicho mercado en las últimas décadas y en la actualidad esta realidad no ha cambiado, al igual que la fuerte inversión privada que representa. Para poner en relieve la importancia de los intereses en la relación bilateral con Estados Unidos, la trascendencia del SGP refleja que este beneficio comercial juega un rol primordial en pro de mejorar y brindar un mejor acceso y beneficios del intercambio comercial y esto demuestra la importancia de que se materialice un acuerdo comercial que otorgue estabilidad a ambas partes.

La vulnerabilidad del Ecuador para enfrentar un régimen de comercio internacional en libre competencia, sin beneficios comerciales hace imperativo que busquen un mecanismo de concertación política que permita concretar un acuerdo comercial. Aquí cabe indicar que existe la apertura de Estados Unidos al ser uno de los líderes globales en liberalización comercial; sin embargo, Ecuador no ha estado dentro del radar de sus intereses.

Se denota una tendencia estadounidense en pretender abrir los mercados con base en negocios bilaterales mediante cambios en las regulaciones internas que le permitan al este gigante comercial tener mayor acceso a los mercados de servicios en los países en desarrollo. La ayuda externa que recibió Ecuador en los años 90, vino atada a préstamos y condicionamientos en las políticas internas del país, una realidad que no se diferencia en gran medida con la actualidad. Dicha ayuda externa fue de las más bajas en la región. Es importante mencionar que, la cooperación internacional obedece a los intereses estratégicos del donante, más no a las necesidades de desarrollo del Ecuador.

Por otro lado, los intereses bilaterales entre Ecuador y la Unión Europea se fundamentan en el intercambio comercial y el acceso a mercados a través de SPG y más recientemente del Acuerdo Comercial Multipartes. Se mantuvo una relación de larga data con distintos países europeos, creándose mecanismos de concertación política en el marco multilateral primeramente y luego por la vía bilateral, la cual le dio resultados tangibles. Una prioridad dentro de la Agenda de Política Exterior del Ecuador, debe ser el comercio entre la UE, pues constituye uno de los principales socios comerciales, por ser el primer destino de las exportaciones no petroleras, al tiempo que tiene gran potencial de expandirse en el intercambio comercial si más países se conformaran a futuro en la Unión Europea.

Los intereses de la Unión Europea en Latinoamérica empiezan a reflejarse, aunque tardíamente, a partir de finales del siglo XXI, y la relación bilateral con Ecuador estuvo marcada por la existencia de un diálogo político y de cooperación que permitió la ejecución y aprovechamiento del acuerdo en beneficio de su desarrollo. Con la firma del Acuerdo del Banano, se logró una concertación política, lo que fue la base del inicio así a la retoma de las negociaciones del ACM.

Basándose en los intereses que persiguen, Ecuador y la UE han mantenido un diálogo político fluido a través de la negociación. Lo que le permitió al país ampliar la extensión del SGP por distintos periodos y de esta manera coordinar acciones políticas entre ambas Partes en pro de institucionalizar un instrumento internacional que le permitiera beneficiarse en mayor medida del intercambio comercial, en cumplimiento de sus intereses estratégicos.

Política exterior pragmática e ideológica del Ecuador hacia los Estados Unidos

Los fines y propósitos de la política exterior afectan al empleo del pragmatismo y la ideología en su posicionamiento internacional. Las acciones de política exterior manejadas en el gobierno de Rafael Correa con Estados Unidos, como la expulsión de la embajadora Heather Hodges; el caso Wikileaks; la relaciones con países de ideología izquierdista, y demás tensiones diplomáticas son factores importantes y razones por las cuales no se mantuvieron negociaciones hacia la firma de un acuerdo comercial. En la actualidad existen propósitos más claros y un pragmatismo al reactivarse, luego de 10 años, las conversaciones en materia comercial, a través del Consejo de Comercio e Inversiones. El diálogo se basa en el interés común de profundizar el comercio bilateral y un cambio tanto de ideología en la política exterior, así como las acciones empleadas por el gobierno de turno en las que se ha profundizado el acercamiento con este socio comercial.

Los medios disponibles de los países con mayores recursos poseerán mayor margen de maniobra en las opciones de política exterior, de preponderancia pragmática, mientras que aquellos con recursos limitados guiarán su accionar hacia posturas ideológicas de rechazo o alineamiento.²²

²² Gardini y Lambert .op. cit, pág 28

Estados Unidos posee intereses extensivos que lo comprometen en varias negociaciones y mecanismos importantes de negociación. La relación de EE. UU. con el Ecuador es conservadora y no pragmática, su status quo tiende a hacer del país más satisfecho y conservador. Ecuador, al ser un país con recursos limitados, ha recurrido a mantener lineamientos, que, si bien en teoría son positivos por su tinte diversificado, pero no fueron fortalecidas con los países con los que más intercambio comercial; por esta razón las relaciones exteriores que mantuvo no le han favorecido en dicha materia. El Consejo de Comercio e Inversiones (TIC por sus siglas en inglés) entre Ecuador y Estados Unidos es un medio disponible de política exterior que presenta la posibilidad de desarrollar mayores acercamientos en las negociaciones con el propósito que se materialice un acuerdo comercial.

La postura ideológica es una forma rápida de aumentar su visibilidad y reconocimiento en el sistema internacional y, potencialmente, el poder de negociación. La capacidad negociadora de Ecuador es limitada, intentó crear alianzas bilaterales o acercamientos con bloques como UNASUR y ALBA, que si bien incrementaban la capacidad negociadora del Ecuador no eran relaciones estratégicas basadas en intereses económicos, más bien en ideologías políticas. Un país con pocos recursos como Ecuador a menudo tenderá una crítica ideológica del sistema, en busca de un reconocimiento internacional y un deseo genuino de modificar el sistema u orden existente.

En el año 2020, la visita oficial del presidente Lenin Moreno con su homólogo Donald Trump demarcó algunas expectativas, entre ellas el desarrollo de la tercera reunión como un medio disponible para un posible acuerdo comercial. En dicha visita, el presidente Donald J. Trump mencionó que enviará una delegación de alto nivel del Consejo de Comercio e Inversión.

Para demostrar aún más el compromiso de los Estados Unidos de fortalecer los lazos económicos y comerciales con el Ecuador, el presidente Trump anunció que el Representante de Comercio de los Estados Unidos enviará al Ecuador, en abril de 2020, una delegación de alto nivel del Consejo de Comercio e Inversión.²³

La agencia y el factor humano varía dependiendo de su ejecutor, en la que influye el impacto que el tomador de decisión posee en la

²³ Embajada y Consulado de Estados Unidos en Ecuador, "Declaración conjunta del Presidente de los Estados Unidos y el Presidente de la República del Ecuador", <https://ec.usembassy.gov/es/declaracion-conjunta-del-presidente-de-los-estados-unidos-y-el-presidente-de-la-republica-del-ecuador/>

política exterior. En este sentido, un líder que busque el consenso estará más relacionado con la posición pragmática; por el contrario, uno que apunte a la polarización se decantará por tendencias más ideológicas.

La agencia humana y la estructura pueden afectarse mutuamente, y el estudio de política exterior es una historia cambiante de los Estados, instituciones y personas. Estos actores se relacionan en la dinámica internacional, así como una variedad de agencias, burocracias que ejercen influencia tanto en la construcción, como en los resultados, debido a que la estructura influye en la agencia y la agencia puede inferir drásticamente en la estructura.

La agencia humana de la política externa del Ecuador se fundamentó en una ideológica izquierdista, que no limitó que se brinden mecanismos de diálogo en materia comercial. Actualmente, se ha ampliado la agencia humana en pro de estrechar los lazos comerciales y lograr un acuerdo comercial, siendo la reapertura del Consejo de Comercio e Inversiones con Estados Unidos, su principal mecanismo. Ambos países continúan trabajando juntos en materia de comercio, seguridad y las prioridades regionales, con la expectativa de continuar con las conversaciones en el próximo diálogo entre los Estados Unidos y el Ecuador, propuesto para el pasado mayo.

Las declaraciones del presidente Lenin Moreno son favorables a firmar un acuerdo, quien ha llevado adelante un refrescamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, facultando, de esta manera, mayor acercamiento en las visitas desde el punto de vista político que terminaron concretando dicha reactivación del TIC en Washington.

El proceso de la política exterior y sus procedimientos institucionales que acarreen el desarrollo de una negociación comercial puede verse influenciada por diferentes factores. Como pueden traer retrasos en las decisiones, demasiada o poca información puede sesgar el comportamiento del tomador de decisiones, y la presión del tiempo puede llevar a tomar decisiones apresuradas e irracionales. En el Ecuador, la gruesa burocracia estatal trajo consigo un retraso con la suspensión del proceso de negociación, debido al intenso debate y movilización social en contra de suscribir un acuerdo de la naturaleza como los países vecinos, una decisión mal influenciada justamente llevó a que se tomen medidas apresuradas.

Es necesario comprender que los acontecimientos y eventos internacionales ocurren dentro de un contexto histórico y político en particular.

En materia comercial, el sistema que mantenemos con el SGP motiva a que se concrete un acuerdo de carácter comercial más estable; y el contexto histórico que atraviesa el Ecuador, con la reactivación del Consejo de Comercio e Inversiones, marcado por un acercamiento del gobierno ideológico y pragmático, retoma diversos temas de interés bilateral tanto en comercio, inversiones, seguridad y defensa. Los eventos internacionales se desenvuelven en contextos históricos y políticos particulares, los factores que inciden en la mezcla de pragmatismo e ideología son extensos, pero de gran aporte. Estos componentes integrales de la política exterior se reflejan desde su concepción, formulación, implementación, y que sirvieron para comprender los comportamientos de la política exterior ecuatoriana con el mentado socio extrarregional.

Política exterior pragmática e ideológica del Ecuador hacia la Unión Europea

En cuanto a la política exterior pragmática e ideológica con la Unión Europea, sus fines y propósitos han procurado mejorar el nivel de vida de sus habitantes, logrando un mercado interno de libre comercio, gracias a la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias; hecho que ha impulsado a que el Ecuador tenga como propósito tener mayor relación externa con dicho socio. Un propósito claramente identificado con la firma del Acuerdo Comercial Multipartes es la creación de nuevas fuentes de empleo con base en el posible crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y al aumento de las inversiones.

Se puede identificar la posición ideológica de los fines y propósitos que la UE manifiesta en sus discursos, al poner en el centro de sus relaciones con países menos desarrollados, la cooperación para apoyar su desarrollo sustentable y superar los inaceptables niveles de pobreza. Un propósito claro de la política exterior ecuatoriana fue que se amplíen los mercados y que los productos tengan un mejor acceso al bloque europeo, influyendo de manera positiva en su posicionamiento internacional. Ecuador mantuvo una posición pragmática al momento de la toma de decisión a finales del 2016, con la firma del Acuerdo Comercial Multipartes con la UE y los países vecinos de Colombia y Perú.

Ecuador, al poseer recursos limitados no tiene muchas opciones de política exterior, por lo tanto, adoptará una posición ideológica de alineación continuando con los términos de las negociaciones que incluyen

a Colombia y Perú, al no tener la posibilidad de plantear un acuerdo netamente bilateral.

En cuanto al proceso de política exterior de las negociaciones del ACM, estas comenzaron en 2006. Este proceso inicial se truncó y se nutrió por la influencia generada por los actores, así como la vinculación de terceros interesados en el proceso, lo cual no permitió generar un diálogo con los grupos de interés. En lo referente al contexto histórico, particularmente en el año 2016, contexto histórico en el cual el creciente déficit comercial coincidió con la finalización del ATPDEA, se crearon las condiciones necesarias para que las negociaciones se retomaran y se reactiven en el 2014, y finalmente el 11 de noviembre del 2016 se suscribió el Protocolo de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.

Las relaciones exteriores con la Unión Europea se han construido considerando la fuerte representación que funge, al igual que Estados Unidos, como socio comercial de trascendencia histórica y primordialmente por ocupar su primer destino en exportaciones no petroleras. En tal efecto, surge el interés estratégico en estrechar las relaciones comerciales, en búsqueda de considerables incrementos en el intercambio comercial.

Conclusiones

El presente trabajo de investigación analizó el pragmatismo y la ideología en la política de comercio exterior ecuatoriana y coadyuvó a explicar cómo se han manejado las relaciones internacionales durante el periodo 2006 a 2017, preguntándose: ¿Qué factores pragmáticos e ideológicos impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea? Dichos factores fueron explicados en función de que el Ecuador mantuvo relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea relativamente estables en el periodo de estudio, a pesar de mantener un discurso severo y sesgado con tinte ideológico de izquierda. El comercio internacional entre dichos socios se mantuvo continuo, reflejando de esta manera múltiples factores de la ideología y el pragmatismo con sus principales socios extrarregionales.

Se sugirió que el Ecuador mantuvo relaciones pragmáticas con sus socios extrarregionales por motivaciones políticas comerciales y su interés de mantener un acceso preferencial de sus exportaciones al mercado internacional, mientras mantuvo una postura ideológica en su discurso.

Por tanto, nunca se rompieron lazos de comercio y cooperación con estos dos socios. Los factores que explican las relaciones pragmáticas con Estados Unidos fueron motivados por una política de comercio exterior a favor de los intereses nacionales ecuatorianos y una apertura de la contraparte a mantener dicha relación de comercio histórica. Por otro lado, el restringido accionar pragmático se reflejó en la no negociación de un acuerdo comercial con la Unión Europea, que por varios años limitó el acceso ecuatoriano a nichos comerciales internacionales de gran tamaño.

En tal efecto, al reconocer los instrumentos teóricos que permiten identificar los factores pragmáticos e ideológicos que impulsaron al Ecuador a mantener relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea, fue de gran importancia el empleo de la perspectiva de análisis de política exterior del nivel o grado de pragmatismo e ideología, debido a que son componentes integrales en la concepción, formulación e implementación de la política exterior de un Estado.

Los factores pragmáticos de una política exterior de un Estado identifican propósitos claros y objetivos bien definidos, a través de medios e instrumentos específicamente orientados a la consecución de estos propósitos, conscientes de los beneficios y de los costos de este; coadyuvando a explicar las causas o motivaciones que llevaron a Ecuador a mantener una política económica exterior basada en intereses nacionales con sus socios extrarregionales, demarcando así un pragmatismo con tinte ideológico en su política exterior.

Unos de los principales intereses en la relación bilateral del Ecuador con los Estados Unidos y la Unión Europea resulta ser el factor del intercambio comercial, ya que cerca de la mitad de sus exportaciones se han dirigido hacia dicho mercado en las últimas décadas y en la actualidad esta realidad no ha cambiado, al igual que la fuerte inversión privada que representa. Para poner en relieve la importancia de los intereses bilaterales con Estados Unidos, la trascendencia del SGP reflejó que este beneficio comercial juega un rol primordial en pro de mejorar y brindar un mejor acceso y beneficios del intercambio comercial y esto demuestra la importancia en que se materialice un acuerdo comercial de mayor envergadura que otorgue estabilidad a ambas partes.

La ideología y el pragmatismo influyen en todas las etapas de la formulación, implementación y resultados de una política exterior y otorga posibilidades de explicación a los eventos internacionales, al tiempo que pretende justificar las acciones implementadas. Toda posición asumida por un Estado lleva implícitamente también una postura política que

repercute a nivel sistémico, influyendo en las acciones exteriores de un país y los objetivos que pretende perseguir. La condición política, la cual sirve como referente se forma en base a sus propios intereses y esto se refleja en la formulación e implementación de las acciones exteriores de una nación.

Las características fundamentales de la política exterior económica del Ecuador hacia EE. UU. y la UE se enmarcan en una relación que refleja en ambos socios extra regionales una interdependencia asimétrica en especial en lo político y económico.

De igual manera, se podría decir que la política exterior del Ecuador enfocada en el aparato estatal no fue suficiente para contraponerse con la capacidad exportable nacional con estos dos gigantes de la economía mundial y que se debe principalmente a la interdependencia en especial en lo económico con estos socios extrarregionales.

Finalmente, este artículo es un pequeño recuento de algunos hechos trascendentes de la relación bilateral del Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea, donde se exploró las relaciones bilaterales con ambos socios comerciales, a través de periodos previos a la culminación del siglo XXI, en el periodo del correísmo, y en el periodo de desarrollo del presente estudio.

CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES



Otros Temas

La implementación de acuerdos comerciales asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017)

The implementation of asymmetric trade agreements of Peru with the United States and the European Union (2005-2017)

Felipe Andrés Balladares Jaramillo *

Resumen: El artículo analiza en qué medida los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea contribuyen al desarrollo comercial y la inserción internacional del país sudamericano. Para ello, se analizan dos elementos: indicadores de comercio internacional y grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación de estos instrumentos.

La investigación muestra que la implementación de ambos ACP ha contribuido a la diversificación de la oferta exportable y afecta distintamente el comercio bilateral. Los grupos de interés orientados a las exportaciones de los sectores agrícola, hidrocarburos y minerales son los más beneficiados con los ACP, mientras que los grupos que compiten con las importaciones que producen algodón, trigo y leche son los más afectados, específicamente con el ACP Perú - Estados Unidos.

Palabras Clave: relaciones comerciales asimétricas, acuerdos comerciales preferenciales, Perú, grupos de interés.

Abstract: The article analyzes to what extent Peru's preferential trade agreements (PTAs) with the United States and the European Union contribute to its trade development and international insertion. For this, two elements are analyzed: international trade indicators and interest groups benefited and affected by the implementation of these instruments.

The research shows that the implementation of both PTAs has contributed to diversify exportable offer and affects bilateral trade distinctly. Export-oriented interest groups focused on the agricultural, hydrocar-

*Máster en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador.

bon and mineral sectors are the most benefited by the ACP, while the import-competing groups that compete with cotton, wheat and milk imports are the most affected, specifically with the PTA Peru -United States.

Keywords: asymmetric trade relations, preferential trade agreements, Peru, interest groups.

Introducción: Un sistema en transición completa

Los procesos de inserción internacional han sido uno de los temas de mayor relevancia para el debate dentro de la Economía Política Internacional (EPI) de América Latina. Estos se constituyen a través de estrategias nacionales que definen el grado de relacionamiento que se busca para integrar a los Estados y sus instituciones a las dinámicas regionales y globales con el fin de promover el logro de sus objetivos nacionales. El estudio de los países de la región muestra que no existe una estrategia única de inserción internacional; sin embargo, las mismas han incorporado al comercio internacional como una de las herramientas más relevantes y comúnmente utilizadas.

La estrategia peruana de inserción internacional se enmarca sobre la liberalización del comercio internacional, por medio, entre otras herramientas, de la firma de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) con sus socios comerciales. Esta estrategia guarda coherencia con la implementación de una serie de medidas que liberalizaron la economía peruana en la década de 1990, con el objetivo de estabilizar macroeconómicamente el país que atravesaba una fuerte crisis político-económico. En ese sentido, el Perú buscó, a nivel extrarregional, suscribir ACP asimétricos con sus principales socios comerciales como los Estados Unidos y la Unión Europea, los cuales se caracterizaron por las diferencias en las agendas e intereses de las partes y su poder en las mesas de negociación.

El Perú, como país en desarrollo, procuró garantizar el acceso a mercado de sus productos en el extranjero y atraer inversión extranjera directa, mientras que los países desarrollados priorizaron concesiones en áreas conexas al comercio internacional como los servicios, la propiedad intelectual y las compras públicas. En la actualidad, el Perú ha conformado una importante red de ACP a nivel global, y ocupa el segundo lugar entre los países de América del Sur que más han suscrito estos instrumentos con 18, por detrás de Chile.

Previo a la negociación de estos instrumentos, el relacionamiento bilateral del país con los Estados Unidos y la Unión Europea se centró sobre los beneficios arancelarios otorgados por los países desarrollados a

[†] World Bank. 2018. "China Economic Performance [GDP (US\$ at current prices)]". *World Bank Group*. June 8. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

través de los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP). Estos sistemas presentaban ciertos inconvenientes, ya que cubrían solamente un porcentaje de las partidas del universo arancelario y, además, eran renovados mediante una revisión de los otorgantes que generaba incertidumbre política-comercial en los países beneficiarios como el Perú. Los ACP, por tanto, eran una solución a largo plazo para impulsar las inversiones productivas y las exportaciones del país suramericano.

Los ACP negociados por el Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea entraron en vigor en 2009 y 2013 respectivamente. Éstos se estructuran sobre las disciplinas negociadas en el marco de la OMC (bienes, servicios, inversiones relacionadas al comercio y propiedad intelectual). Además, incluyen otras temáticas como las compras públicas y cooperación institucional, profundizando el nivel de integración entre las partes más allá del mandato de la OMC. Por su amplio alcance y cobertura de temáticas, a estos ACP se los denomina acuerdos OMC Extra.¹

El ACP del Perú con los Estados Unidos se suscribió en 2006, después de 13 rondas de negociaciones. En materia de comercio de bienes, el acuerdo garantiza una desgravación total del 99,5% de las líneas arancelarias estadounidenses en periodos de desgravación desde 0 a 17 años. Es decir, el acuerdo garantiza el acceso preferencial al mercado estadounidense de todas las líneas arancelarias incluidas en el ATPDEA y amplía su cobertura a los bienes manufacturados (salvo ciertas partidas del sector vestido); es decir, de casi toda la oferta exportable del país. La desgravación, sea en periodos o inmediatamente, de una importante mayoría de las líneas arancelarias, es un logro importante obtenido por el Perú en las negociaciones del ACP.

Las negociaciones de un ACP entre el Perú y la Unión Europea iniciaron en el año 2007 a nivel de bloques: Comunidad Andina - Unión Europea. En un inicio, a diferencia del ACP negociado con los Estados Unidos, se pretendía negociar un acuerdo de asociación que involucraría tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Se realizaron únicamente tres rondas de negociaciones entre 2007-2008 bajo esta modalidad, toda vez que por divergencias entre los equipos técnicos las mismas se suspendieron.

El Perú culminaría las negociaciones del ACP con la Unión Europea, bilateralmente, enfocándose únicamente en el pilar comercial, como fue acordado por las partes negociantes. El ACP Perú-UE prevé la desgravación inmediata de un 95% del total de líneas arancelarias de la

¹ Michele Ruta, "Preferential trade agreements and global value chains: Theory, evidence, and open questions", *Policy Research Working Paper*, (2017), pág. 4.

UE, ampliando el margen de cobertura que ofrecía el SGP Plus (aproximadamente un 80%). De igual manera, para el 5% de líneas restantes se establecieron disposiciones de distinto tipo —contingentes, periodos de desgravación, medidas mixtas, entre otros—.

En función de los antecedentes presentados, este artículo procura responder en qué medida la implementación de los ACP asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido a mejorar la inserción internacional y el desarrollo comercial del país suramericano.

Tomando en cuenta que estos acuerdos garantizan el acceso a los mercados de los productos de exportación peruanos a ambos socios comerciales, el argumento de este artículo es que, con el acceso preferencial obtenido, ambos ACP suscritos por el Perú han contribuido para el desarrollo comercial y la inserción internacional del país. Lo primero, mediante el incremento de ciertos indicadores de comercio internacional (crecimiento de las exportaciones, balanza comercial y concentración de las exportaciones) y, lo segundo, en consecuencia, al primer punto, promoviendo a la diversificación de la oferta exportable del país como se ha establecido en los Planes Estratégicos Nacional Exportador para los periodos 2003-2013 y 2025.

Para ello, el estudio de la implementación de estos ACP utiliza los aportes de la Economía Política Internacional del Comercio Internacional y se enfoca sobre el análisis de dos elementos centrales: los flujos bilaterales de comercio, y los grupos de interés domésticos. Para analizar los flujos bilaterales de comercio se establecen dos escenarios: uno previo y otro posterior a la entrada en vigor de estos instrumentos, que permitirán explicar las contribuciones de estos acuerdos para el desarrollo comercial del país, en particular para el sector exportador.

Los grupos de interés son actores —organizaciones, sectores— que procuran incrementar su influencia sobre las decisiones de política —para este caso, de índole comercial—, cabildeando con los gobiernos para maximizar sus intereses en representación de sus miembros.² En ese sentido, se utilizan diversas técnicas como el establecimiento de alianzas, el *lobbying*³; la puerta giratoria y el financiamiento de campañas políticas⁴ para acercarse a los

² Gabriel Jiménez, "Explorando la distinción Política Interna-Política Externa: un estado del arte de la discusión", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 10, (2015), págs. 237-259 y David Lake, "Open Economy Politics: a critical review", *The Review of International Organizations*, Vol. 4, (2009), págs. 219-244.

³ Rose Spalding, *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*, (Austin: University of Texas, 2015).

⁴ Francisco Durand, *Los doce apóstoles de la economía peruana*. (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017).

actores políticos a efectos de obtener control sobre los resultados; sus actores o recursos⁵.

Para definir la política comercial, la literatura ha centrado su análisis en dos grupos de interés contrapuestos que son utilizados en este artículo por su beneficio/afectación directa por el comercio internacional: a) aquellos que promueven la liberalización del comercio como herramienta para mejorar la competitividad de sus exportaciones, conocidos como grupos de interés orientados a las exportaciones;⁶ y b) aquellos que consideran que el libre comercio contribuye a una pérdida de la competitividad de las industrias nacionales en los mercados domésticos por las importaciones, conocidos como grupos que compiten con las importaciones⁷.

La negociación de ACP trae consigo sectores ganadores y perdedores. Con el análisis de los grupos de interés, esta investigación procurará determinar aquellos grupos beneficiados y perjudicados con la implementación de estos instrumentos.

Este es un estudio cualitativo que comparará los procesos de implementación de los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien se presentan estadísticas de comercio internacional, se analizarán también elementos no numéricos que son relevantes para este trabajo, tomando en consideración que la implementación de ACP trasciende la esfera económico-comercial hacia lo político. Se han recolectado datos de instrumentos internacionales (ACP del Perú), información estadística, artículos académicos y entrevistas con actores gremiales vinculados con la política comercial del Perú, como insumos para la elaboración de este artículo.

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera, se analizará el proceso de formación de los ACP en el Perú. En la segunda y tercera, se estudiará el proceso de implementación de estos ACP y su contribución para el desarrollo comercial y la inserción internacional del Perú. Finalmente, se establecerán algunas conclusiones.

⁵ Andreas Dür y Dirk De Bièvre, "The Question of Interest Group Influence", *Journal of Public Policy*, Vol 27, (2007), págs. 1-12.

⁶ Timm Betz, "Trading Interests: Domestic Institutions, International Negotiations, and the Politics of Trade", *The Journal of Politics*, Vol. 79, Núm. 4 (2017), Págs. 1237-1252.

⁷ Gene Grossman y Elhanan Helpman, "Protection for Sale", *The American Economic Review*, Vol. 84, Núm. 4 (1994), Págs. 833-850.

La formación de ACP asimétricos en el Perú

La política comercial se construye a través de la interacción de dos dinámicas denominadas por Frieden y Martin⁸ (2003) como la relación doméstica-internacional, concepto que explica el impacto que la economía internacional tiene sobre las preferencias de los actores vinculados con ella y, paralelamente, la capacidad de las instituciones domésticas de influir sobre las decisiones a escala internacional. En función de ello, es posible determinar que existen ciertas dinámicas a nivel internacional, así como elementos a nivel doméstico que influyeron en la decisión del Perú de negociar ACP con sus contrapartes extrarregionales.

Esta investigación considera que cuatro de ellas son claves para explicar el caso peruano: a) la falta de resultados en las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio; b) las dinámicas competitivas a nivel regional/global por mercados de exportación; c) la dependencia político-comercial en el SGP, y d) el interés de los actores políticos por incrementar o mantener su poder con la negociación de ACP. A continuación, se explican con mayor detalle estos puntos.

Las negociaciones de los países en el marco de la OMC no han dado los resultados esperados. Desde la Ronda Uruguay, que culminaría con la creación de la OMC y que benefició mayormente a los países desarrollados,⁹ los países no han podido concluir las negociaciones exitosamente de la Ronda de Doha lanzada en 2001. Una de las motivaciones principales para dicho retroceso es la falta de consenso sobre la implementación del componente del desarrollo acordado para la Ronda, que brindaría mayores flexibilidades a los países en desarrollo en la implementación de determinadas concesiones en materia de bienes, servicios y propiedad intelectual.¹⁰

El Perú, como país en desarrollo, había definido tres objetivos principales para las negociaciones de Doha: a) desarrollar normas

más transparentes que no amenacen a las exportaciones potenciales; b) lograr mayor acceso a mercado de bienes y servicios de exportación, y c) facilitar al comercio a nivel aduanero y de canales de distribución.¹¹

⁸ Jeffrey Frieden y Lisa Martin, "International Political Economy: Global and Domestic Interactions", En Ira Katznelson y Helen Milner, *Political Science: The State of the Discipline*, (Nueva York: W.W Norton, 2003), Págs: 118-146.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Assessing the Effects of the Uruguay Round", En OCDE, *Trade Policy Issues 2* (Paris: OCDE, 1993).

¹⁰ Jaime Estay, En proceso de publicación, "El deterioro del comercio internacional y la crisis del multilateralismo comercial: balance y alternativas".

¹¹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR), 2011, "Acuerdos Comerciales del Perú", http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=153&Itemid=171.

Los dos primeros puntos guardan relación con las condiciones que el país busca para mejorar el acceso a mercado de sus productos, vinculados tanto con los procedimientos de desgravación arancelaria como con las provisiones en términos sanitarios, técnicos, aduaneros y de origen que norman el acceso de estos productos a los mercados de destino. Negociar disposiciones en estas áreas, a nivel multilateral, comprometía a un mayor número de países de forma equitativa y le permitía al Perú apoyarse en otras contrapartes en desarrollo para impulsar sus posibilidades de negociación. Sin embargo, ambos objetivos, hasta el momento, no se han cumplido.

Con la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, en 2017, el único instrumento acordado desde Doha; una parte importante del tercer objetivo se encuentra cumplida. Con él, se busca reducir costos, agilizar trámites aduaneros y promover la cooperación entre las partes para mejorar las condiciones y manejo de sus aduanas y otros procedimientos conexos.

Si bien uno de los compromisos del Perú, en el marco de la Ronda, se cumplieron, los dos más relevantes en términos de acceso a mercado aún quedan pendientes. A nivel global, ello motiva a los países en necesidad de mejorar sus condiciones de acceso al mercado de sus productos de exportación a buscar nuevas alternativas al escenario multilateral para insertarse internacionalmente, sean estas a nivel regional o bilateral. Esto, les permitirá mejorar su competitividad frente a terceros.

Con la firma de ACP, los países signatarios discriminan a otros interesados en esos mercados, impulsándolos a negociar nuevos acuerdos. En ese sentido, se crean dinámicas de competencia a nivel regional y global,¹² en particular entre países en desarrollo, para acceder a mercados importantes de consumo de sus canastas exportadoras como los Estados Unidos y la Unión Europea.

En ambos casos, el Perú fue uno de los pioneros en negociar sus ACP con ambos socios, posterior a México y Chile, obteniendo una posición competitiva prontamente. Sin embargo, años después, países que compiten con el Perú a nivel andino como Colombia, y los países centroamericanos también negociaron sus acuerdos, buscando mejorar su posición competitiva a nivel regional. Esto explica la creación de un efecto dominó de ACP que justifican su proliferación en los últimos años.¹³

¹² Richard Baldwin, "The Causes of Regionalism", En Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum, *Regionalism* (Londres: SAGE, 2013), Págs: 353-378.

¹³ *Ibíd.*

De no haber suscrito estos ACP, el Perú hubiera perdido competitividad frente a otros países en productos de exportación que buscaban mantener una porción ganada de mercado —como los espárragos en el mercado estadounidense, por ejemplo), y que se podían impulsar desafiando el posicionamiento de otros países (como el aguacate en ese mismo mercado—. Watson¹⁴ considera que las exportaciones del Perú, en términos de valor total, cuotas de mercado y de diversificación de productos se hubieran visto severamente afectadas sin los ACP, lo cual hubiera traído como consecuencia la cesión de espacios a potenciales países competidores del Perú en el mundo.

Como tercera motivación, es pertinente mencionar que el relacionamiento comercial entre el Perú —y una importante cantidad de países en desarrollo— con los Estados Unidos y la Unión Europea se normaron a través de SGP. Estos sistemas otorgaban un trato preferencial a las exportaciones de sus beneficiarios, a cambio del cumplimiento de compromisos específicos contra el narcotráfico, en materia de derechos humanos y medio ambiente.

Entre 6000 a 7000 productos se encontraban cubiertos por estos sistemas, incluyendo, entre ellos, los agrícolas como el café, los espárragos, productos pesqueros, textiles, entre otros. Su renovación dependía de un análisis gradual del otorgante que estudiaba el cumplimiento de estos requisitos y de la renta per cápita. Tanto para los Estados Unidos como la Unión Europea, el Perú se encontraba cerca o ya había superado las condiciones de renta per cápita para garantizar una renovación de estos instrumentos a inicios del siglo XXI, con lo cual, se arriesgaba a perderlos.¹⁵

Ello ocurrió con la pérdida de los beneficios arancelarios a través de la Ley de Protección de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos en casi todo el año 2001. La dependencia del país en el ATPDEA, para exportar, afectó fuertemente al sector exportador y obligó al gobierno a cancelar el arancel a sus productos y calcular la potencial pérdida de las cuotas de mercado en el extranjero por pérdida de competitividad. En consecuencia, el impacto no solamente se da a nivel comercial, sino también a nivel político.¹⁶ La pérdida del SGP afecta otros factores adicionales a la exportación, como el empleo, que impactan sobre la vida de la gente, su percepción y relacionamiento con los actores políticos a cargo de solucionar el problema. De igual mane-

¹⁴ Mónica Watson, entrevista del autor, 16 de julio de 2019.

¹⁵ Abdías Sotomayor, "Del ATPA al ATPDEA y hacia un Tratado de Libre Comercio: una nueva oportunidad de desarrollo para el comercio internacional entre los Estados Unidos y el Perú", *Foro Jurídico*, (2005), Págs: 15-23.

¹⁶ Mark Manger y Kenneth Shadlen, "Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements", *International Studies Quarterly*, (2014), Págs: 79-91.

ra, para incrementar las exportaciones eran necesarias inversiones del sector privado a nivel productivo, y con las potenciales inconsistencias a mediano y largo plazo que suponían los SGP, se menoscababan las mismas a futuro.¹⁷

González¹⁸ considera que la pérdida del ATPDEA, en 2001, es una de las motivaciones principales para buscar un acuerdo que garantice dichas preferencias arancelarias a largo plazo. Con la experiencia de este golpe económico, el sector exportador buscó evitar que ocurriera un suceso similar con otros socios comerciales, por ello, negocia también un ACP con la Unión Europea.

Las medidas económicas implementadas en el gobierno de Alejandro Toledo mantuvieron una visión liberal con el objetivo de impulsar el crecimiento del país. Los ACP suscritos, por tanto, perseguían esa finalidad, pero también otra muy importante en términos políticos: incrementar o mantener el poder de los actores políticos vinculados con estas negociaciones. Si la suscripción de ACP no incrementa o mantiene el poder de los gobernantes, difícilmente estas iniciativas tendrán éxito.¹⁹ Esto no necesariamente tiene que ver con un aumento de rentas políticas (votos), sino también respecto a los vínculos con las asociaciones o grupos de interés ganados que le permiten al gobernante mantenerse en el poder en tiempos de crisis. Con ellos es más probable llevar a cabo decisiones profundas que impacten el funcionamiento de los mercados nacionales.²⁰

Los ACP contribuyeron positivamente para que los presidentes Alejandro Toledo y Alan García lograran consolidar y mantener su poder. En el caso del primero, su popularidad se incrementó²¹ y, más

significativamente, logró el apoyo de grupos de interés empresariales que favorecían estos acuerdos, lo cual contribuyó a mejorar la posición de su gobierno. El presidente García, en esta misma línea, consolidó la política comercial peruana que favorecía a la liberalización comercial, impulsando las negociaciones comerciales del país con un mayor número de socios comerciales extra regionales.

¹⁷ Jorge Váldez y Farit Docarno. "El Acuerdo Comercial con la Unión Europea: un largo camino para abrir la puerta a oportunidades y desafíos" *Agenda Internacional*, Núm. 28 (2010), Págs: 9-30.

¹⁸ Carlos González, entrevista del autor, 15 de julio de 2019.

¹⁹ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

²⁰ Dani Rodrik, "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, Núm 1, (1992), Págs: 87-105.

²¹ EMOL, 2006, "Perú: Popularidad de Alejandro Toledo repunta en 200 por ciento", <https://www.emol.com/noticias/internacional/2006/05/06/218294/peru-popularidad-de-alejandro-toledo-repunta-en-200-por-ciento.html>.

Tomando en consideración la teoría de la negociación a dos niveles de Putnam,²² es posible observar que se formó un entorno doméstico-internacional de intereses complementarios en favor de la negociación de los ACP. A nivel doméstico, el presidente Toledo, por ejemplo, confió su política económica y comercial a funcionarios con vínculos en el sector privado y los organismos internacionales como Pedro Pablo Kuczynski,²³ con lo cual, los grupos de interés orientados a las exportaciones lograron impulsar sus intereses materializados a nivel internacional con la negociación de los ACP. Para ello, la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), en 2002, como un espacio para articular los intereses públicos-privados fue clave.

A nivel internacional, igualmente, los ACP influyeron en la mejora del relacionamiento con las contrapartes, con lo cual, el Perú logró impulsar otros intereses de política comercial, como el acceso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el cual contaba con una importante participación de los Estados Unidos.

La implementación de los acuerdos comerciales del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

Los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea liberalizaron una parte relevante del comercio bilateral de bienes, satisfaciendo, a nivel bilateral, sus intereses plasmados en la Ronda de Doha de la OMC. Esas liberalizaciones garantizan a largo plazo el acceso a mercado de los productos de ambas partes a sus mercados de destino. Por tanto, con los ACP, se crean oportunidades para la exportación de una amplia gama de productos, sin que ello signifique que, con el acuerdo, los países pueden exportarlos todos. En función de ello, en las líneas a continuación se explican las contribuciones y desafíos de los procesos de implementación de estos ACP sobre el desarrollo comercial del país.

El comercio internacional del Perú, en el periodo de estudio, estuvo influido por ciertos elementos que marcaron las tendencias comercio internacional global y las dinámicas competitivas de los países para acceder a sus principales mercados de exportación. Es importante mencionarlos ya que permiten explicar motivaciones contrapuestas para el

²² Robert Putnam, *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel* (Madrid: Zona Abierta, 1996).

²³ Erick Mormontoy, entrevista del autor, 7 de junio de 2019.

desarrollo comercial del país, que se reflejan a nivel bilateral en el relacionamiento con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Uno de los más importantes es el *boom* de los *commodities*, desde principios del siglo XXI, caracterizado por un incremento de los precios de las materias primas como los productos agrícolas y los minerales y una mejora de los términos de intercambio del país respecto a otros desarrollados²⁴. El *boom* de los *commodities* impacta positivamente en el valor total exportado del país entre 2005-2012 (dejando de lado el periodo de crisis económica mundial).

Los altos precios de las materias primas, principales productos de exportación de los países latinoamericanos como el Perú, motivaron su explotación y atrajeron inversión extranjera directa para tal fin. Esto trajo, como consecuencia, una reprimarización de las exportaciones; es decir, un aumento de la relevancia de estos productos sobre la canasta exportadora.²⁵ Los sectores exportadores, por tanto, aprovecharon este periodo para incrementar sus ingresos y tuvieron menor motivación para implementar estrategias que sirvieran para diversificar su oferta exportable, particularmente, respecto a la exportación de productos con mayor contenido manufacturado.

La demanda de materias primas, principalmente desde los países del Asia, se estabilizó a inicios de la década poniendo fin a este periodo. Esto redujo el precio de los bienes y alteró las dinámicas competitivas por acceder a los mercados mundiales para los países productores de estos bienes como el Perú, que debieron incrementar los esfuerzos para colocar la oferta exportable en nuevos mercados de destino. Como consecuencia, el valor total exportado del Perú al mundo se redujo, con una recuperación en 2017, siguiendo el comportamiento creciente del comercio mundial²⁶.

En contraposición, la crisis económica mundial de 2008 afectó principalmente a los Estados Unidos y la Unión Europea, el segundo y tercer mercado tradicional más importante del Perú. Ello se evidencia en la baja de las exportaciones del Perú al mundo y a estos mercados, al igual que en las importaciones. Esta crisis, de acuerdo con González,²⁷ fue de gran trascendencia para el sector exportador peruano, no solamente en función de la gran afectación en términos de valor exportado, además, por el trabajo del empresariado peruano para afrontarla mediante estrategias de diversificación de productos.

²⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, (Santiago: Naciones Unidas, 2013).

²⁵ Maristella Svampa, "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, Núm. 244 (2013), Págs.: 30-46.

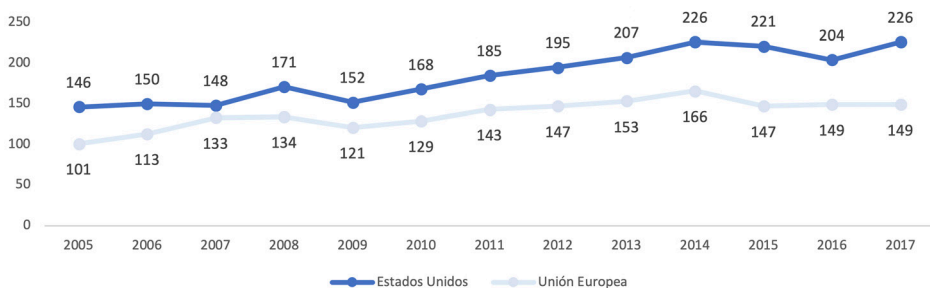
²⁶ Organización Mundial del Comercio (OMC), *World Trade Report*, (Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 2018).

²⁷ González, op. cit.

La política comercial peruana, en este periodo, se vio influenciada por elementos que generaron motivaciones contrapuestas respecto a las necesidades de diversificar oferta exportable. La diversificación de la oferta exportable es uno de los objetivos que los países en desarrollo persiguen para promover la creación de empleo, el crecimiento económico y el cambio de las estructuras productivas.²⁸ La diversificación de las exportaciones reduce, de igual manera, la exposición de los países en desarrollo como el Perú a la volatilidad de los precios de las materias primas, y a otras potenciales afectaciones generadas desde los países destinos de las exportaciones.²⁹

Entrando en el análisis, es pertinente notar que con la implementación de ambos ACP, el número de productos exportados desde el Perú a los Estados Unidos y la Unión Europea se ha incrementado. La ilustración 1 muestra que el Perú ha logrado exportar 74 nuevos productos entre 2005-2017; mientras que, para el mercado europeo, existe un importante incremento de productos exportados —101 en 2005, 149 en 2017— a pesar de que desde 2013 se han exportado 4 partidas menos mayores a USD 1 millón. Fruto de aquello, el ACP entre Perú y los Estados Unidos ha contribuido en mayor manera a una desconcentración de las exportaciones en los primeros 10 productos, disminuyendo un 19% en este rubro entre 2005-2017. En el caso de la Unión Europea, si bien existe una reducción de la concentración de las exportaciones, la misma es menor alcanzando el 3%.

Ilustración 1. Número de líneas arancelarias (SA 6 dígitos) exportadas por el Perú a los Estados Unidos y la Unión Europea (exportaciones de más de USD 1 millón anual) (2005-2017)



Fuente: Basado en las estadísticas de ITC Trademap (2019).

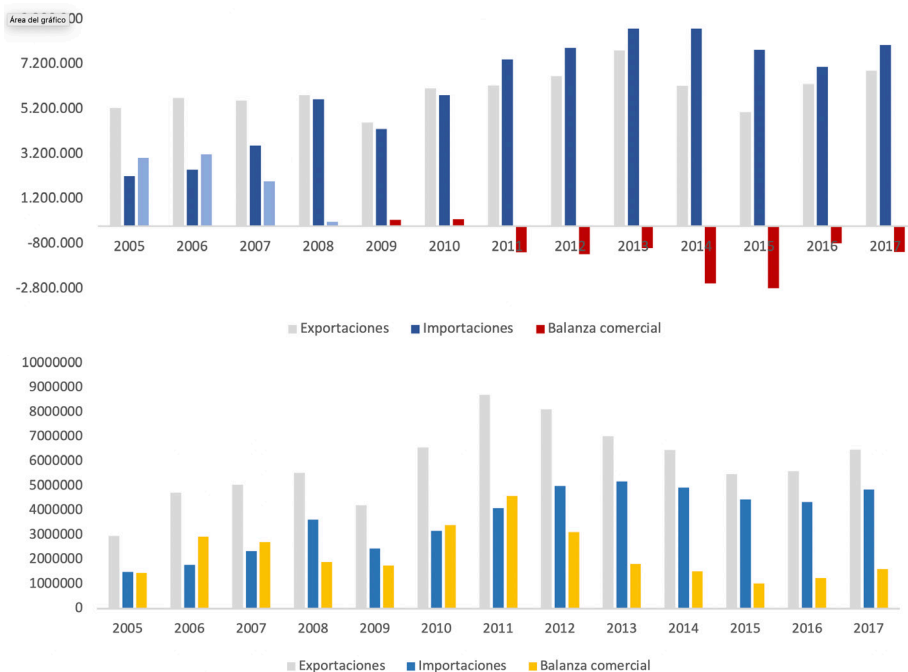
²⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Exports Diversification and Employment* (Ginebra: Naciones Unidas, 2018).

²⁹ James Cypher, "Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur". *Colección Libros Problemas al Desarrollo* (2014), Págs: 117-141.

La relación comercial del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea guarda ciertas similitudes respecto a los productos exportados hacia esos mercados. La gran mayoría de ellos pertenecen al sector agrícola y mineral. El mercado estadounidense, sin embargo, le ha permitido al Perú exportar bienes de la industria del vestido, los cuales cuentan con un nivel de manufactura superior a los bienes antes citados. A pesar de los esfuerzos para diversificar su canasta exportadora, con estos ACP en vigor, el Perú todavía mantiene una importante influencia de estos productos. Es decir, si bien se ha contribuido para reducir la dependencia de sus exportaciones en ciertos productos, uno de los desafíos más importantes para el país a futuro es mejorar la intensidad tecnológica de sus exportaciones.

La balanza comercial del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea muestra la relación entre los ingresos derivados de las exportaciones, frente a los egresos derivados de las importaciones. Se espera que con los ACP, los países en desarrollo como el Perú puedan incrementar sus exportaciones con los beneficios en materia de acceso a mercado obtenidos (Rodrik 2018), reduciendo las asimetrías con sus contrapartes desarrolladas. En ese sentido, es interesante notar que la Ilustración 2 muestra resultados distintos en el comportamiento de las balanzas comerciales bilaterales.

Ilustración 2. Balanza comercial total Perú - Estados Unidos (azul-rojo) y Perú - Unión Europea (azul-amarillo), en miles USD FOB (2005-2017)



Fuente: Basado en las estadísticas de ITC Trademap (2019).

Si bien las exportaciones a ambos socios comerciales son el reflejo de períodos de alza, caída y recuperación a causa del *boom* de los *commodities* y la crisis mundial 2008, con la implementación del ACP Perú-Estados Unidos, la balanza comercial del Perú presenta un déficit importante. Este déficit se debe a un incremento de las importaciones de bienes de capital y materias primas desde el país norteamericano. Si bien estas importaciones sirven para mejorar los procesos productivos y dinamizar la economía peruana,³⁰ es importante mostrar que dichos déficits —desde 2011— denotan que mayor capital sale del país en relación con el que entra por exportaciones.

Con ello no se pretende decir que necesariamente el ACP no ha cumplido con su objetivo, dado que las exportaciones del Perú se han incrementado en el período de estudio en términos de valor y volumen, sino que el acuerdo ha promovido también las importaciones desde los Estados Unidos. Las concesiones obtenidas por el Perú, en materia de acceso a mercado, reflejaron la necesidad del país por garantizar los beneficios por medio de los SGP a futuro; sin embargo, estas concesiones deben ser recíprocas para favorecer a la contraparte.³¹

En contraste, la balanza comercial Perú - Unión Europea se ha mantenido superavitaria en el periodo de estudio, a pesar del periodo complejo para las exportaciones del Perú a partir de 2012. Una de las motivaciones que diferencian los resultados de implementación distintos entre el relacionamiento del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea es el volumen comercial. El relacionamiento bilateral Perú - Estados Unidos, cuyo ACP cuenta con un mayor tiempo de implementación, superó los USD 13 000 millones, en 2017; mientras que en el caso del relacionamiento Perú - Unión Europea, es menor en unos USD 3000 millones en el mismo año.

Esa diferencia se da sobre todo en las importaciones. Desde los Estados Unidos, en 2017, las mismas superaron los USD 7000 millones, mientras que aquellas provenientes desde la Unión Europea superan los USD 4000. Como se mostrará en la siguiente sección, un rubro importante de las importaciones estadounidenses al Perú incluye productos agrícolas que sirven para la industria peruana y para satisfacer la demanda interna de estos productos. Ello no ocurre en las importaciones desde la Unión Europea, que no superan el 4% promedio anual entre 2005-2017.

³⁰ Mónica Watson, op. cit..

³¹ John Barton, Judith Goldstein, Timothy Josling y Richard Steinberg, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the WTO* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

Observando particularmente la relación comercial Perú-Estados Unidos –pero no exclusivamente– posterior a la entrada en vigor del ACP, la necesidad de impulsar las exportaciones es un desafío clave a futuro para la política comercial peruana. Así, se podría contribuir a la reducción de las asimetrías comerciales creadas con la entrada en vigor del ACP. Una de las herramientas más relevantes es la democratización de las exportaciones, es decir, que las mismas lleguen a un mayor número de empresarios y puedan mantenerse con el tiempo³². El sector exportador, entre 2005-2017, ha creado más de 1,2 millones de empleos³³, no obstante, el nivel de supervivencia de las empresas exportadoras en el Perú es todavía bajo (9% para el mercado estadounidense y 26% al mercado europeo hasta 2017)³⁴.

Para ello, igualmente, es pertinente procesar y dar solución las necesidades del sector privado a través de la creación de una agenda articulada con el sector público del país. Las entrevistas realizadas a funcionarios de los sectores productivos del país sugieren que dicha agenda promueva la inclusión de las regiones menos exportadoras nacionales, vinculadas particularmente con la agricultura familiar, a la base exportadora del país. Para ello, es pertinente implementar programas de ayuda a estos sectores mediante programas de crédito y ayuda técnica³⁵, adicionados a proyectos de infraestructura para mejorar su conectividad³⁶.

Como fue mencionado anteriormente, los ACP generan oportunidades para aumentar y diversificar las exportaciones de los países en desarrollo como el Perú. No obstante, un mejor aprovechamiento de estos instrumentos en su implementación depende de las capacidades productivas de los países (infraestructura, tecnología, productividad, entre otros). Por ello, los resultados de los procesos de implementación de estos acuerdos son diversos, incluso entre socios comerciales, como en los casos estudiados.

Un análisis de los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación de los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

En la sección anterior, se analizó el proceso de implementación de los ACP asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea,

³² Carlos González, op. cit.

³³ Asociación de Exportadores de Perú (ADEX), "Impacto de las exportaciones en el PBI y el empleo", *Documento de trabajo del Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales*, (2019) págs: 1-28.

³⁴ MINCETUR, *Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú-Unión Europea* (Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2018).

³⁵ Guillermo Rebosio, entrevista realizada por el autor, 7 de septiembre de 2019.

³⁶ Mónica Watson, op. cit.

en función del estudio de las relaciones comerciales bilaterales. En las líneas a continuación, de forma complementaria, se determina en qué medida los grupos de interés orientados a las exportaciones y que compiten con las importaciones se han beneficiado o afectado con la implementación de estos ACP.

El primer grupo de interés, representado en mesas de trabajo lideradas por el gremio exportador del Perú (ADEX Perú), cámaras de la producción y otros, busca impulsar concesiones que mejoren las condiciones de acceso a mercado de sus productos de exportación en el extranjero³⁷. Por tanto, mantienen su posición a favor de los ACP, ya que con ellos mejorarán su posición competitiva frente a terceros países.

En el caso de los segundos, representados especialmente por la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO) y otros gremios de la agricultura familiar del país, se buscó reducir la presencia de actores extranjeros que compitan en mercados locales, evitando comprometer sus sectores a una posible afectación. Por tanto, recurren al Estado para redistribuir los ingresos derivados del comercio, por medio de aranceles y otras medidas³⁸, a pesar de que las mismas puedan ser contrarias a la eficiencia o el bienestar general de la población.³⁹

La suscripción de los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea marca una tendencia a favor de los grupos de interés orientados a las exportaciones, los cuales llegaron con espacios de poder tomados previo a las negociaciones comerciales por sus vínculos e ideología compartida con los actores políticos a cargo de la política comercial (Mormontoy 2019). Sin embargo, en estos instrumentos existe un margen de maniobra para proteger determinados sectores considerados sensibles a través de mecanismos como las cuotas, períodos de desgravación y la exclusión de los mismos de la negociación.

Los grupos de interés en el Perú alrededor de las negociaciones de ACP presentaron sus intereses en forma de listas de productos que se buscaron impulsar o defender, que fueran cabildeadas con actores gubernamentales a través de foros *ad hoc* como el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI).⁴⁰ Tomando esto en cuenta, esta sección analiza tres tipos de productos:

³⁷ Timm Betz, op. cit..

³⁸ Emanuel Ornelas, "Rent Destruction and the Political Viability of Free Trade Agreements", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, Núm. 4 (2005), págs: 1475-1506.

³⁹ Gene Grossman y Elhanan Helpman, op. cit..

⁴⁰ El CENI es una instancia *ad hoc* creada para representar los intereses de los actores de la sociedad civil alrededor de las negociaciones comerciales con los Estados Unidos. Contaba con la participación de diversos gremios empresariales, académicos y de la sociedad civil en favor y en contra de estos acuerdos.

a) los principales productos de la canasta exportadora peruana; b) los principales productos importados por el Perú desde sus contrapartes, y c) las importaciones agrícolas, tomando en cuenta los valores promedio de exportación/importación en los cinco años previos a la entrada en vigor del ACP. Se ha considerado al sector agrícola debido a las preocupaciones que existieron desde grupos de interés que compiten con las importaciones respecto a los potenciales impactos causados por las importaciones de productos subvencionados particularmente desde los Estados Unidos.⁴¹

Los quince principales productos exportados por el Perú a los mercados estadounidense y europeo, en los cinco años previos a la entrada en vigor de los ACP, pertenecen a los sectores agrícola, alimentario y mineral en su mayoría. En el mercado del país norteamericano, cabe resaltar, llegan también exportaciones de bienes del sector vestido, las cuales cuentan con un nivel de manufactura mayor a los arriba mencionados.

De estos quince productos exportados desde el Perú a los Estados Unidos, solamente cuatro mantenían un arancel base cero previo a la negociación del ACP (café, minerales de cinc, madera aserrada y estaño en bruto), los once restantes, que representaban un 49% del valor promedio total exportado, mantenían aranceles de distintos tipos (ad valorem, específicos o mixtos). Para el caso europeo, ocho de los quince productos principales exportados desde el Perú llegaron a la negociación con un arancel base cero, los otros siete pertenecientes a los sectores agrícola-pesquero que incluyen una mayor cantidad de productos contaban con aranceles a la importación.

Con la entrada en vigor de ambos ACP, los productos analizados —salvo ciertas hortalizas en el ACP con la Unión Europea— recibieron desgravación arancelaria inmediata. Estos resultados de las negociaciones suponen un beneficio importante para los grupos de interés orientados a las exportaciones que impulsaron estos productos, ya que con ello garantizaron a largo plazo el ingreso de los mismos en ambos mercados sin arancel y una mejora en términos de competitividad.

Los ACP se suscriben con cumplimiento mandatorio para evitar posibles alteraciones a futuro, a causa de la política local, que reduzcan la previsibilidad de su política comercial,⁴² a pesar que reducen su margen de acción de su política comercial.⁴³ Sin embargo, tomando en cuenta

⁴¹ Mariana Martínez, *La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos ha levantado polémica entre la población peruana*, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4915000/4915384.stm.

⁴² Michele Ruta, op. cit.

⁴³ Leonardo Baccini y Johannes Urpelainen. "International institutions and domestic politics: can preferential tra-

que el Perú era un candidato potencial para perder los SGP de ambos actores, la competitividad de las exportaciones respecto a otros socios comerciales se hubiera deteriorado de forma significativa sin los ACP. El Perú con estos instrumentos, además de resolver este inconveniente en materia comercial, evitó que el mismo se expanda a nivel político.

Las concesiones conseguidas en las mesas de negociación supusieron un logro para el sector exportador, sin embargo, no todos los sectores principales de exportación del Perú crecieron. En el mercado estadounidense, de los productos escogidos, las exportaciones del sector vestido no lograron crecer anualmente en promedio entre 2005-2017, por ejemplo; las camisetas, camisas, blusas de mujer y suéteres decrecieron o se mantuvieron. Una de las principales razones para dicha caída es la inserción de nuevos competidores sobre todo del continente asiático que contaban con ciertas ventajas comparativas respecto de la producción peruana, en particular respecto a los bajos costos de mano de obra y las pocas regulaciones en el mercado laboral⁴⁴. El Perú perdió espacio frente a China, India, Bangladesh, entre otros mercados asiáticos, a pesar de haber mantenido 0% de arancel en estos productos con el acuerdo.

En el caso del sector vestido, a simple vista podría presuponerse que el tratado comercial no ha generado los beneficios esperados. Sin embargo, para explicar de mejor manera este punto habría que imaginar un escenario en el cual el país debía pagar aranceles por pérdida del ATPDEA, los cuales llegan hasta el 32% para determinados productos de este sector. Esto incrementaría los precios de estos bienes restándoles competitividad, incluso llegando en determinado caso a sacarlos del mercado estadounidense. Los impactos a nivel sectorial serían graves, toda vez que un 70% aproximado de las exportaciones peruanas de estos productos se destina a los Estados Unidos.

Dos sectores cuyas exportaciones se han incrementado con la implementación de los ACP son el alimentario y los minerales en bruto. Las hortalizas frescas y cocidas y el café incrementaron sus exportaciones anuales en promedio un 8%, 10% y 15% respectivamente, mientras que el petróleo, estaño y cinc en bruto crecieron al 15%, 25% y 252% en cada caso. Esto complementa el argumento que los grupos de interés orientados a las exportaciones en ambos sectores han aprovechado los beneficios del acuerdo para promover una ampliación de sus exportaciones a los Estados Unidos.

ding agreements help leaders promote economic reform?" *Journal of Politics*, Vol. 76, Núm. 1 (2014), págs: 195-214.

⁴⁴ Mónica Watson, op. cit.

En el caso europeo, es pertinente mencionar que las hortalizas frescas podrían no estar aprovechando bien el ACP. Si bien con el acuerdo estos productos incrementan sus exportaciones de forma importante y eso supone un logro, las exportaciones de estas mercancías no se han incrementado últimamente, a pesar de que la demanda europea por los mismos ha incrementado. Esto puede darse porque el Perú ha diversificado la oferta exportable de este producto en otros mercados, la cual no ha crecido tampoco con el tiempo.

En el caso de las exportaciones de café al mercado europeo, la investigación muestra que existe un decrecimiento en 3% de las exportaciones desde Perú a la Unión Europea⁴⁵. Una de las motivaciones para ello es el decrecimiento de la oferta exportable de este producto con el tiempo, a pesar de que la demanda europea ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En ese sentido, la Unión Europea ha debido buscar otros socios comerciales para abastecerse de este producto, causando una disminución en la participación del Perú en el mercado europeo. La oferta exportable, evidentemente, no necesariamente crece al mismo nivel que la demanda de estos productos en las contrapartes más desarrolladas.

La canasta exportadora del Perú se ha diversificado en el periodo de estudio respecto con el número de partidas exportadas, a pesar de que todavía mantiene una influencia en la producción de materias primas y otros que requieren mano de obra poco calificada. Igualmente, el hecho de que los grupos de interés orientados a las exportaciones hayan obtenido beneficios con la suscripción de los ACP con los Estados Unidos y la Unión Europea no quiere decir que los mismos se hayan implementado positivamente, al menos no en todos los principales productos de exportación.

Los acuerdos facultan al Perú a exportar productos con mayor componente industrial con arancel 0; sin embargo, la canasta exportadora del país se mantiene con componentes y productos similares. El *boom* de los *commodities* influyó para que el país exportara materias primas que serían pagadas a precios altos, y la entrada de nuevos competidores desde el Asia afecta también las posibilidades del país de competir con manufacturas. Sin embargo, a futuro, la posibilidad de que el Perú introduzca bienes industriales en su oferta exportable y mejore sus condiciones competitivas internas, será importante para su desarrollo comercial.

Con los ACP, si bien se garantizan preferencias de acceso a mercado y se establecen programas de ayuda y promoción a la exportación como

⁴⁵International Trade Centre, *Trade Map*, <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

el Plan de Desarrollo del Mercado de Estados Unidos,⁴⁶ también se establecen medidas prohibidas para el comercio bilateral, restringiendo el margen de acción de los Estados en su política comercial. Los ACP asimétricos establecen mecanismos más rígidos para resolver controversias con el objetivo de evitar medidas de ayuda de los países a sus sectores productivos como los subsidios, por ejemplo.⁴⁷

Esta es una restricción que impide que el Perú pueda promover el desarrollo de determinados sectores desde el Gobierno, obligándole a buscar otras alternativas como la inversión extranjera directa, la cual depende de una contraparte interesada. Por tanto, el desafío del Perú para promover sectores con mayor manufactura en sus exportaciones podría verse restringidas por la existencia de los ACP con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Los grupos de interés que compiten con las importaciones impulsan, frente a los gobiernos, medidas proteccionistas con la finalidad de protegerlos frente a potencial competencia desde el extranjero. Los costos de estas medidas se esparcen en una alta cantidad de electores y, dado que son específicas, benefician a sectores determinados. Sin embargo, un exceso de ellas puede contraponerse con la reciprocidad, característica de los ACP que señala que para garantizar el acceso a mercado de ciertas exportaciones, se debe reducir aranceles a determinadas importaciones de la contraparte.⁴⁸

Las importaciones del Perú desde los Estados Unidos y la Unión Europea son similares en virtud de que ambas canastas de productos en su mayoría se componen por bienes de capital que sirven para el funcionamiento de determinados sectores como el minero, alimentario e infraestructura. Estas canastas de importaciones suelen mantener niveles de concentraciones en los diez principales productos mucho menores que las exportaciones desde el Perú —35% para los Estados Unidos, 25% para la Unión Europea—. La principal diferencia entre ambas canastas de importaciones, sin embargo, radica en que la presencia de productos agrícolas que llega al Perú desde los Estados Unidos es superior. Específicamente, cabe mencionar los casos del trigo, el algodón y el maíz.

El estudio de Paz y Arias,⁴⁹ que incluye a 125 partidas consideradas sen-

⁴⁶ MINCETUR, *Plan de Desarrollo del Mercado de Estados Unidos de América* (Lima: MINCETUR, 2007).

⁴⁷ Thomas Prusa y Robert Teh. "Tilting the playing field: FTAs and the changing pattern of protection", *Voxeu* (2010).

⁴⁸ John Barton, Judith Goldstein, Timothy Josling y Richard Steinberg, op. cit.

⁴⁹ Julio Paz y Joaquín Arias, "El acuerdo de promoción comercial Perú-EE.UU. Posibles impactos en la agricultura peruana", *Comuniica* (2007), págs. 6-16.

sibles para el Perú — como los aceites refinados, el arroz, la carne bovina, los cuartos traseros de pollo, los lácteos y el maíz amarillo duro —, concluye que la agricultura del país con el ACP Perú - Estados Unidos no fue afectada sustancialmente. Aseguran que dichas partidas cuentan con esquemas de protección — desgravación a 10 y 17 años, sumados a contingentes con acceso a cero aranceles — que han sido importantes para salvaguardar dichos mercados. González⁵⁰ sostiene lo mismo, considera que las importaciones agrícolas principales desde los Estados Unidos sirven para abastecer la producción local deficitaria o son vendidos en nichos de mercado específicos que cuentan con poder adquisitivo para adquirir productos de alta calidad.

En contraste, Rebosio⁵¹ considera que los grupos de interés beneficiados por los ACP han sido primordialmente aquellos vinculados con el sector agrícola exportador, mientras que han existido afectaciones, sobre todo, con el ACP Perú - Estados Unidos para los grupos de agricultura familiar, representados por CONVEAGRO en las negociaciones comerciales. Una de las principales afectaciones a la producción agrícola familiar se da con la eliminación de la franja de precios provista en los ACP para cuatro productos: leche en polvo, maíz amarillo, arroz y azúcar. Con la pérdida de la franja de precios, estos productos pierden la protección en forma de arancel, que se aplica cuando se alcanza un nivel determinado de importaciones.

En función de este argumento, esta investigación mostró que los principales productos afectados por la implementación del ACP Perú - Estados Unidos son la leche cruda, el algodón y el trigo (ver ilustración 3). La implementación del ACP Perú - Unión Europea mostró también afectaciones al sector lechero y potenciales afectaciones al sector de las bebidas alcohólicas, los productos pesqueros y ciertos productos agrícolas. Sin embargo, las importaciones agrícolas desde la Unión Europea representan solamente el 4% del valor total importado promedio entre 2005-2017. Respecto al sector lechero, cabe recalcar que si bien la producción de leche cruda se ha mantenido al alza entre 1990-2017, el nivel de crecimiento alcanzado en los últimos años no es suficiente para mantener los niveles de competitividad necesarios de acuerdo con las autoridades del sector.⁵² Entre 2013 y 2017, la producción de leche cruda solamente creció al 2% promedio anual.⁵³ El sector necesita un 5% o 6% de

⁵⁰ Carlos González, op. cit.

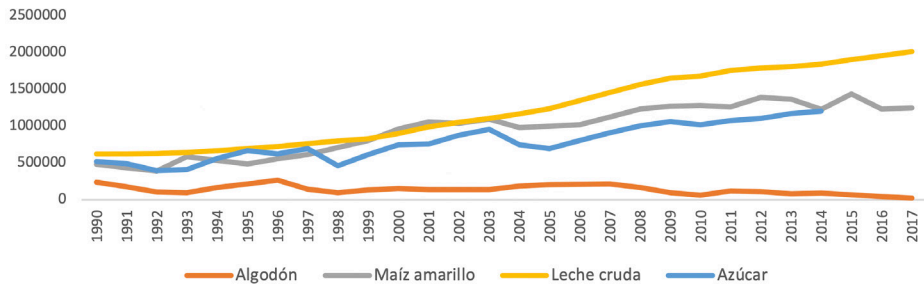
⁵¹ Guillermo Rebosio, op. cit.

⁵² Gestión, Agalep: "Importación de insumos en polvo frena crecimiento de producción nacional de leche", <https://gestion.pe/economia/agalep-importacion-insumos-polvo-frena-crecimiento-produccion-nacional-leche-263665-noticia/?ref=gesr>.

⁵³ Ministerio de Agricultura y Riego del Perú (MINAGRI), *Serie de estadísticas de producción agrícola*, <http://frenteweb.minagri.gob.pe/sisca/>.

crecimiento anual para mantenerse estable, crecimiento que desde 2008 no se ha registrado. La motivación para esta falta de crecimiento son las importaciones de leche en polvo desde los Estados Unidos y la Unión Europea que reemplazan a la leche fresca en la preparación de productos lácteos. En 2005, las importaciones de leche en polvo desde los Estados Unidos no alcanzaban el millón de dólares, en 2017 alcanzaron los USD 36 millones.⁵⁴

Ilustración 20. Crecimiento de la producción de bienes escogidos en el Perú (1990-2017)



Fuente: Basada en la información de MINAGRI (2019) y FAO (2019).

El algodón es otro de los productos afectados con la implementación del ACP Perú - Estados Unidos que sirve como insumo para la industria del vestido, una de las más importantes del país. A causa de las dinámicas de competencia con los países asiáticos por acceder al mercado estadounidense, los productores peruanos incrementaron sustancialmente la importación de este bien, de menor calidad y precio que el peruano.⁵⁵ Como muestra la ilustración 3, la producción de algodón en el Perú ha caído dramáticamente desde 2005. Este caso muestra que el impulso a una de las industrias exportadoras relevantes del Perú con el objetivo de incrementar su competitividad afecta a los grupos de interés que compiten con las importaciones desplazando su producción y reduciendo su presencia en la fabricación textilera nacional.

Rebosi,⁵⁶ sin embargo, manifestó que los productos cubiertos por la franja de precios peruana fueron los más afectados con la implementa-

⁵⁴ International Trade Centre, op. cit..

⁵⁵ Guillermo Rebosi, op. cit..

⁵⁶ *Ibid.*

ción del ACP. Ellos eran el maíz amarillo, el arroz, la leche en polvo y el azúcar. En el caso específico del ACP Perú-Estados Unidos, esta investigación determinó que, entre los productos mencionados, las importaciones de leche en polvo, adicionales a las de trigo y algodón han afectado a la producción nacional de estos productos. Estos bienes afectados son producidos por grupos de interés que compiten con las importaciones vinculadas con la agricultura nacional peruana. El desmantelamiento de la franja de precios y la pérdida de competitividad son los motivos para tales afectaciones.

Igualmente, este trabajo determinó que el caso del maíz amarillo es especial. La mayoría de las importaciones de maíz del Perú son de maíz amarillo duro, el cual cuenta con niveles de protección arancelaria y desgravación altos y, además, de contingentes arancelarios. Sus principales proveedores, entre 2000 y 2005, fueron Argentina y los Estados Unidos. A pesar de que el Perú es uno de los países más diversos a nivel mundial en la producción de maíz, mantiene un déficit en la producción de maíz duro para alimentar pollos, suplido a través de importaciones. El pollo es la principal carne de consumo a nivel urbano del país.⁵⁷

Eso se evidencia, por ejemplo, en que el Perú tiene exportaciones mínimas de maíz en el periodo de estudio al extranjero y los niveles de producción de este producto no han decrecido de forma importante entre 1990-2017. Las importaciones de este producto, por tanto, no tienen el objetivo de afectar la producción agrícola nacional ni la diversidad, sino que sirve como insumo para la producción de carnes y suple la falta de producción nacional.

Por último, cabe analizar el caso del trigo. Con la entrada en vigor del ACP con los Estados Unidos, se desgravaron inmediatamente los aranceles para este bien. Si bien González⁵⁸ afirma que el trigo importado sirve para suplir un déficit de producción nacional. Rebosio⁵⁹ acota que la principal afectación de este producto se genera indirectamente. A partir del trigo se fabrican harinas, fideos, pan, entre otros que compiten con la producción agrícola familiar sustitutiva como la papa y el arroz.

Conclusiones

El presente artículo procuró responder en qué medida los ACP asimétricos del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido

⁵⁷ MINAGRI, *Importación de maíz amarillo*, <http://minagri.gob.pe/portal/especial-iv-cenagro/188-exportaciones/evolucion-de-la-importacion-de-los-principales-pro/637-maiz-amarillo-duro>.

⁵⁸ Carlos González, op. cit.

⁵⁹ Guillermo Rebosio, op. cit.

al desarrollo comercial y la inserción internacional del país. Este artículo se planteó como argumento que estos instrumentos iban a impulsar el desarrollo comercial del país, articulando el análisis desde dos enfoques: los flujos de comercio bilateral y los grupos de interés beneficiados y afectados con la implementación de los ACP.

Inicialmente, es pertinente mencionar que existieron cuatro motivaciones a nivel internacional y doméstico que influyeron sobre el proceso de formación de ACP en el Perú. A nivel internacional la falta de acuerdos sólidos en la OMC y, consecuentemente, la existencia de dinámicas competitivas a nivel regional y global, influyeron para que el país se acercara a los Estados Unidos y la Unión Europea bilateralmente para garantizar un acceso preferencial de su canasta exportadora a largo plazo.

A nivel doméstico, la dependencia político-comercial en los SGP, que permitían al Perú exportar una parte importante de sus productos a los Estados Unidos y la Unión Europea sin arancel, generaba incertidumbre en el país al momento de que una renovación se analizara en el país otorgante. Eso motivó a los actores vinculados con el comercio internacional del país a cabildear en el gobierno por beneficios a través de un ACP. Las autoridades peruanas, mirando que la negociación de ACP traían beneficios para mantener su poder, sea acercándose a grupos de interés o en términos de popularidad, impulsaron estos procesos que guardaban consistencia con la política comercial del Perú de mejorar el acceso a mercado de su canasta exportadora mediante la liberalización del comercio.

En cuanto a la implementación de los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea, es pertinente notar que los mismos contribuyeron a la diversificación exportadora del país suramericano; sin embargo, los rendimientos de balanza comercial fueron distintos para cada caso (ver tabla 1). El Perú exportó 74 nuevas partidas a los Estados Unidos entre 2009 al 2017, mientras que a la Unión Europea, a pesar de una reducción en los últimos años, el número de partidas exportadas se incrementó con la implementación respecto al período *ex ante*. La concentración de las exportaciones en los diez primeros productos, en consecuencia, disminuyó en un 19% en los Estados Unidos y 3% en la Unión Europea.

Tabla 1. Análisis de la implementación de los ACP del Perú con Estados Unidos y la Unión Europea (2005-2017)

	Año entrada en vigor del acuerdo	Años implementación del acuerdo	Balanza comercial	Diversificación de la oferta exportable	Concentración de las exportaciones
ACP Perú-Estados Unidos	2009	9	Deficitaria con la implementación del ACP	74 nuevas partidas (6 dígitos SA) exportadas mayores a USD 1 millón (2009 - 2017)	Reducción de 19% de concentración en los primeros 10 productos de exportación (2009-2017)
ACP Perú -Unión Europea	2013	5	Superavitaria	Incremento de partidas exportadas posterior a la entrada en vigor del ACP. Reducción 4 partidas (6 dígitos SA) exportadas mayores a USD 1 millón (2013 - 2017).	Reducción de 3% de concentración en los primeros 10 productos de exportación (2013-2017)

Fuente: Basado en las estadísticas de ITC Trademap (2019).

La literatura utilizada en esta investigación identificó a dos grupos de interés que se vinculan con las negociaciones de los ACP con los Estados Unidos y la Unión Europea. El primero, orientado a las exportaciones y a favor de los ACP, impulsa estos acuerdos con el objetivo de mejorar el acceso a mercado de sus productos por medio de la liberalización del comercio. El segundo, que compete con las importaciones y que cuestiona la firma de ACP, busca protección de los gobiernos a los sectores potencialmente afectados con la implementación de estos instrumentos.

Al analizar la implementación de los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea, fue posible determinar que los grupos de interés orientados a las exportaciones del sector agrícola, hidrocarburos y minero son los que más han aprovechado los instrumentos (ver tabla 2). Los grupos de interés que compiten con las importaciones vinculados con la agricultura familiar no exportadora son los más afectados con la implementación de los ACP. La principal razón para ello es la eliminación de la franja de precios para cuatro productos (arroz, maíz amarillo, leche en polvo, azúcar) que los protegía por medio de la aplicación de un arancel al exceder un valor determinado de importaciones.

Tabla 2. Grupos de interés beneficiados y afectados por los ACP del Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea

	Año entrada en vigor del acuerdo	Años implementación del acuerdo	Grupos de interés que mejor aprovecharon ACP	Grupos de interés afectados por ACP
ACP Perú - Estados Unidos	2009	9	Gasolinas, minerales, vestido, vegetales, productos químicos	Algodón, productores de bienes sustituibles fabricados con trigo, leche cruda
ACP Perú - Unión Europea	2013	5	Vegetales, hortalizas, frutas, gases minerales	Leche cruda y lácteos

Fuente: Con base en las estadísticas de ITC Trademap (2019).

En particular, para el relacionamiento Perú - Estados Unidos, la investigación determinó que el algodón y los productos sustitutos del trigo son productos cuyas importaciones, desde los Estados Unidos, han mermado la producción interna (ver tabla 2). En el caso del primero, por un aumento de las importaciones subvencionadas desde el país norteamericano que sirve para mejorar la competitividad de la industria del vestido del país. En el caso del segundo, la afectación se da de forma indirecta; las altas importaciones de trigo impactan negativamente a la producción de bienes agrícolas como la papa y el arroz que sustituyen a las preparaciones de trigo.

Interculturality from Below: Territoriality and Floating Indigenous Identities in Plurinational Ecuador

Interculturalidad desde abajo: Territorialidad e identidades indígenas flotantes en el Ecuador plurinacional

Rickard Lalander¹

Magnus Lembke²

Abstract: This text problematizes the perceptions and visions held by leading spokespersons of the indigenous movement regarding the challenges and dilemmas related to the advancement of the Plurinational State and the intercultural society in post-2008 Ecuador. From a constructivist viewpoint, the study emphasizes that different factions of the indigenous movement nurture varying connotations of the tension-ridden plurinationality-interculturality nexus, depending on their historical relationship with the territory and the nature of their ethnocultural identity. Theoretically drawing on theories of deliberative democracy and indigeneity-territoriality, the article constitutes a synthesis of previous debates on the subject, backed up by years of ethnographic work in the field. A central finding indicates a relative consensus that Plurinational Ecuador must be built on inclusion and cross-ethnic co-operation. However, according to the interviewees, harmonious interculturality will not materialize without the grassroots-led practical implementation of the Plurinational State.

Keywords: Plurinationality, Interculturality, Deliberation, Indigeneity-Territoriality, Ecuador.

Palabras Clave: cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo, ayuda al exterior, autonomía.

¹ Sociologist and political scientist; Full Professor in global development studies and environmental science, Södertörn University, Stockholm (Sweden); PhD. and Associate Professor in Latin American studies, Department of World Cultures, University of Helsinki (Finland). Email: rickard.lalander@sh.se

² PhD in political science, Stockholm University (Sweden). Researcher and director of studies at the Institute of Latin American studies, Stockholm University. Email: magnus.lembke@lai.su.se

Resumen: En este texto se problematizan las percepciones y visiones de los voceros del movimiento indígena respecto a los desafíos y dilemas relacionados con el avance del Estado Plurinacional y la sociedad intercultural en el Ecuador post-2008. Con una aproximación constructivista, el estudio destaca que diferentes facciones del movimiento alimentan diversas connotaciones sobre el nexos complejo de plurinacionalidad-interculturalidad, dependiendo de su relación histórica con el territorio y la naturaleza de su identidad étnico-cultural. Teóricamente basándose en teorías de la democracia deliberativa y la indigeneidad-territorialidad, el artículo constituye una síntesis de debates anteriores sobre el tema, respaldado por años de trabajo etnográfico. Un hallazgo central indica un consenso relativo de que el Ecuador Plurinacional debe basarse en la inclusión y la cooperación interétnica. Sin embargo, según los entrevistados, la interculturalidad armoniosa no se materializará sin la implementación práctica del Estado Plurinacional desde las bases.

Palabras clave: Plurinacionalidad, interculturalidad, deliberación, indigeneidad-territorialidad, Ecuador.

Contextualization

Since October 20, 2008, with the establishment of a new Constitution, Ecuador is formally a Plurinational and Intercultural State. Many scholars and activists saw this as a milestone in a process aiming at recognizing ethno-cultural self-determination as indigenous peoples, nations and nationalities.³ This study deals with the challenges related to the Plurinational State and the construction of a harmonious intercultural society in a setting characterized by ethnic diversity and deep-seated historical socio-cultural injustices. More specifically, the article analyzes the tensions between the principles of plurinationality and interculturality as perceived by prominent indigenous actors. Our point of departure is that the indigenous peoples of Ecuador are not a homogeneous group and accordingly that perceptions and interpretations of plurinationality and interculturality vary among individuals and collectives.

The Plurinational State alludes to the territorial-administrative restructuring of the state in correspondence with an already existing informal self-identification of the indigenous population as peoples, nations and nationalities, manifested in ancient cultural traditions, such as epistemic-ontological platforms, organizational forms and livelihoods.⁴ Plurinationality became a *de jure* constitutional reality only with the arrival of the progressive left-wing government of Rafael Correa and Alianza PAIS that initiated a process to re-draft the Constitution, which was eventually approved by a landslide in a popular referendum on September 28, 2008. However, more importantly, it was the product of popular grievances that had gained increasing societal legitimacy after decades of struggle by the indigenous peoples.⁵ The indigenous confederation CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) had been pivotal in the contentious process of developing and defining the concept and discourse of the Plurinational State. The protagonism owed to the historical organizational strength of the communities which, in turn, had assisted the confederation in positioning itself in the frontline of an indigenous movement labelled the strongest of the Latin American continent.⁶

³ Marc Becker, "Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador", *Latin American Perspectives*, V. 38, N.1 (2011): 47-62. <https://doi.org/10.1177/0094582x10384209>.

⁴ CONAIE, *Proyecto político para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural*. (Quito: CONAIE and Fundación Pachamama 2013).

⁵ The Constitution of Ecuador (2008), as also that of Bolivia (2009), was inspired by the Convention-169 of ILO (*International Labor Organization*) of 1989-91 and the UN declaration of 2007, regarding the Rights of the Indigenous Peoples.

⁶ Marc Becker, *¡Pachakutik! Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2011) <https://doi.org/10.1017/s1531426x00003265>; Rickard Lalander, Magnus Lembke and Pablo Ospina Peralta, "Political economy of state-indigenous liaisons: Ecuador in times of Alianza PAIS", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N. 108 (2019): 194, <http://doi.org/10.32992/erlacs.10541>

The constitutional and, more essentially, practical establishment of the Plurinational State is a cornerstone in a political project of decolonization aiming at dismantling the asymmetric interrelationship between indigenous peoples, on the one hand, and the state and dominant society, on the other.⁷ In Ecuador post-2008, the recognition of such a state signifies that indigenous individuals are not only enjoying universal citizenship, but also particular rights in their collective capacity as Kichwa, Shuar, Achuar, etcetera. However, everyone is not overtly positive towards this development. An argument heard within conservative circles is that the plurinational project rather than producing harmonic cohabitation would lead to “balkanization”, that is, the creation of many “quasi-ministates in which the Ecuadorian state could not exercise its sovereignty”.⁸

It is important to remember, however, that the Constitution does not refer to plurinationality in isolation but in close connection to the doctrine of interculturality. The first article of the new Constitution reads:

Ecuador is a constitutional State of rights and justice, a social, democratic, sovereign, independent, unitary, intercultural, plurinational and secular State.⁹

Interculturality refers to the construction of balanced inter-ethnic relationships in societies characterized by diversity, while simultaneously acknowledging the historical and current existence of racism and discrimination. For many scholars and activists, such inter-ethnic coexistence is perceived as something that in the long run strengthens society and as a necessary complement to plurinationality to avoid the formation of multiple ministates.¹⁰ CONAIE has not only dominated the official discourse on plurinationality but also nurtured the ambition to ameliorate interethnic relationships by means of forging a more harmonious intercultural society. Accordingly, the historical struggles of the indigenous movement, primarily since the nineties, have not been secessionist but included a high degree of dialogue with representatives of non-indigenous sectors.

⁷ Walter Mignolo, “Delinking: The rhetoric of modernity, the logic of coloniality and the grammar of de-coloniality”. *Cultural Studies*, V. 21, N. 2 (2007): 449-514. <https://doi.org/10.1080/09502380601162647> ; Philipp Altmann, “Sumak Kawsay as an Element of Local Decolonization in Ecuador”, *Latin American Research Review*, V. 52, N. 5 (2017): 749-759. <http://doi.org/10.25222/larr.242>

⁸ El Comercio, July 6, 2008, quoted in Becker, “Correa, indigenous movement” 54.

⁹ Constitución Política del Ecuador (2008) (Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, República del Ecuador, 2008). Article 1.

¹⁰ Catherine Walsh, *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales De Nuestra Época*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala 2009); Rickard Lalander, *Retorno de los Runakuna. Cotacachi y Otavalo* (Quito: Abya-Yala - Universidad Politécnica Salesiana 2010).

At the same time as plurinationality and interculturality are perceived as tightly interrelated concepts and phenomena, scholars have pointed out that they are qualitatively different and to a certain degree incompatible. One difference frequently pointed out is that plurinationality already exists but is not yet acknowledged beyond the constitutional text, that is, in political and social practice. Interculturality, on the other hand, is acknowledged in the Constitution and may be present in certain ethnically diverse localities but does not characterize inter-ethnic relationships in society writ large. In short, whereas plurinationality needs to be recognized, interculturality must be constructed.¹¹ Moreover, whereas plurinationality may harbor a tendency of increasing separateness and collective inwardness, interculturality might create necessary cultural bridges but possibly to the detriment of group cohesion and ethnic preservation.

The inherent tensions between the projects of the *de facto* recognition of plurinationality, and the construction of an intercultural society, have given way for various perceptions on how to create the kind of state envisioned in the first paragraph of the Constitution, not only among scholars but also, and more importantly, among indigenous leaders. Two hypothetical points of departure of our study are: first, *that plurinationality constitutes a precondition for interculturality and, second, that the divergent indigenous opinions on plurinationality and interculturality depend on various historically rooted self-perceptions in terms of indigenous identity (indigeneity) and cultural-geographic belonging (territoriality)*. More precisely, we hypothesize that the distinct ways in which territorially anchored identitarian groups within the overall indigenous movement have affected their positions vis-à-vis the state.

Considering all the above, the aim of this text is to identify, examine and problematize the perceptions and visions held by leading spokespersons within the indigenous movement regarding the challenges and dilemmas associated with the advancement of the Plurinational State and the intercultural society in post-2008 Ecuador. In providing a synthesis of what scholars have argued over the last decades, this article to some extent constitutes a state of the art regarding plurinationality and interculturality, inserting into the debate the indigenous voices and interpretations on the subject. The following interrelated questions will guide the analysis:

¹¹ Catherine Walsh, "Estado Plurinacional e intercultural: Complementariedad y complicidad hacia el 'Buen Vivir'". In *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, edited by Alberto Acosta and Esperanza Martínez (Quito: Abya-Yala 2009), 165. <https://doi.org/10.22409/geographia2015.v17i33.a13707>.

- » How is the relationship between plurinationality and interculturality perceived among the indigenous actors?
- » How are the complexities of implementing the Plurinational State reflected among the indigenous spokespersons?
- » How and to what extent do inward and outward oriented positions and strategies of indigenous groups influence the construction of the intercultural society?

The first question relates to our attempts at scrutinizing the varying indigenous positions towards the plurinationality-interculturality interrelationship by employing an analytical framework centered on multiple, relational and situational self-identification (floating indigeneity) and spatial insertion (territoriality). Drawing on common wisdom, we acknowledge that the subjective dynamics of ethno-cultural identity vary among and within the indigenous peoples of Ecuador and elsewhere, and that these varying and floating collective subjectivities depend on how specific groups have been historically and territorially inserted.

The second question draws on the difference between a *de jure* (constitutional) recognition of plurinationality and a *de facto* (practical) implementation of that principle. It is also grounded in the idea that a *de facto* implementation is a necessary precondition not only for synchronizing state administration and an already existing informal plurinational division at the indigenous community level, but also for enforcing a balanced intercultural society recognizing “unity in diversity”.

The third question deals more exclusively with interculturality and the importance of creating social harmony in ethnically diverse societies plagued by the existence of racist and exclusionary structures. The question also takes into consideration that opinions diverge within the indigenous movement with regards to the preferred relationship with the state and surrounding non-indigenous society. Drawing on theories on deliberative enclaves and intercultural dialogues,¹² the study distinguishes between two discursive and practical tendencies regarding this relationship: an outwards and more interculturality-oriented position, and another approach, more closed and inwards-oriented. The study provides an analytical model for examining the standpoints of the indigenous organizations with regards to inwardness and outwardness, drawing on the notions of floating indigeneity and territoriality as well as the identification of different factions of the indigenous movement.

¹² Cass R. Sunstein, “The Law of Group Polarization”. In *Debating Deliberative Democracy*, edited by James S. Fishkin and Peter Laslett (Malden: Blackwell Publishing 2003) 80-101.

Beyond the critical reading of the debate on the issues of concern and the comparative approach regarding varying perspectives and interpretations of plurinationality, interculturality, indigeneity and territoriality, the most important methodological component is the ethnographic work in Ecuador, including hundreds of interviews between 2001 and 2019. However, only a small selection of this material is included in the article, mainly including indigenous intellectuals and leaders who have been more directly involved in the debates on plurinationality and interculturality and who are representative for general lines of arguments found in the broader material. We should clarify that most of the interviews were follow-ups to previous meetings with the same actors, that is, there was already some degree of prior comprehension of the research interests and mutual confidence.

The disposition of the text is as follows. Two theoretical sections are presented, the first on plurinationality, deliberative democracy and interculturality, and the second on indigeneity and territoriality. Thereafter, a historical and analytical resumé of the plurinational-intercultural project is offered from the perspective of the Ecuadorian indigenous movement. The subsequent analytical sections present different interpretations on behalf of indigenous spokespersons regarding a putative contradiction between plurinationality and interculturality, also considering the complexities of indigeneity and territoriality. The article ends with some pertinent conclusions and final reflections.

Plurinationality, deliberation and interculturality

The Plurinational State is based on the existence of a diversity of native [indigenous] nations as historically defined and differentiated economic, cultural, social, political, juridical, spiritual and linguistic unities, with the aim to banish colonialism, unsettle the colonial state, and dismantle the structure of colonial thought... Plurinationality is the guiding principle for a process aiming at the exercise of rights such as: self-determination, collective and individual rights, territory, institutions, justice, education and self-government.¹³

¹³ CONAIE, *Proyecto político*, 32.

In this definition by CONAIE, it is worth emphasizing that the idea of the Plurinational State is fundamentally a project of decolonization,¹⁴ or, following Philipp Altmann: “a postcolonial refounding of the modern state”.¹⁵ In this sense, its implementation emerges as an alternative to liberal individualism, private property rights and the downsizing of the state.

As stated in the introduction, plurinationality is a phenomenon that already exists and thus ought to be politically recognized and practiced. In advancing this process, a challenge is thus to ensure that the public recognition of the Plurinational State will correspond with already existing communitarian realities/complexities. Advocates of the Plurinational State usually emphasize the value of providing increased national legitimacy and recognition to indigenous autonomies by means of integration into the formal architecture of the state. An open question, however, is to what extent the implementation of plurinationality should be orchestrated from below, in a process emanating from local indigenous communities, or from above, through state-led reforms. Whereas the defenders of upwardness warn that the meaning of plurinationality may easily become co-opted by the political establishment and implemented in a manner alien to indigenous preferences, advocates of downwardness emphasize the importance of a uniform process coherently implemented at all politico-territorial levels, a task only achievable by the state. Although being extrapolated at the level of political rhetoric, Ecuador has since at least the mid-1980s experienced a bidirectional process. Upwardly, indigenous organizations have contributed by means of politically mobilizing local communities. Downwardly, political reformers have occasionally enhanced “good governance” and supported innovative and participative institutions, such as rotative leadership, open assemblies, and consensus-oriented forms of decision-making.

Turning to the intercultural project, unlike plurinationality it does not exist beyond its rudimentary forms.¹⁶ Luis Maldonado, historical intellectual leader of the Ecuadorian indigenous movement, clarifies the following in this regard:

¹⁴ We should clarify that the authors of this article agree with CONAIE in viewing plurinationality as crucial for decolonization, while simultaneously being aware of the risks related to fractionalization of society, which should be seriously considered.

¹⁵ Philipp Altmann, “Plurinationality and Interculturality in Ecuador: The Indigenous Movement and the Development of Political Concepts”, *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, V. XLIII, N. 1-2 (2013): 49. <https://doi.org/10.16993/ibero.22>

¹⁶ Walsh, “Estado”, 165.

The first necessary condition necessary for a process of interculturality is recognition. Obviously, there have been processes of interculturality historically, although asymmetrically, and that's where we are now ... We are proposing a new type of interculturality, which allows, on the one hand, a horizontal relationship, a process of knowledge and mutual enrichment. And secondly, - as intercultural relationships are asymmetrical - processes of symmetry require a process of decolonization.¹⁷

Undoubtedly, the realization of a true intercultural society is an arduous task that will not materialize and survive without continuous dialogues across ethnic divides. Ecuador, as Latin America overall, is marked by highly asymmetrical inter-ethnic relationships, often rooted in prejudice, disinformation and the mutual lack of confidence.¹⁸ Ironically, then, where interculturality is most needed, it is more difficult to achieve. Against such bleak odds, some critics would argue that the project is utopian and must be delegated to future generations. However, recent political developments in Ecuador indicate a shift towards friendlier attitudes towards interculturality, primarily manifested in the 2008 Constitution. For us, this development suggests that the advancement of interculturality - to be accomplished by this or future generations - is primarily a matter of political will.

There is an increasing understanding among indigenous and non-indigenous intellectuals alike that the Plurinational State is a necessary condition for interculturality, that is, that the enhancement, strength and longevity of the intercultural society require the implementation of the plurinational state.¹⁹ As reflected in the words by Humberto Cholango:

Only when plurinationality is recognized, it will be possible for the state to politically implement interculturality and move onwards with intercultural public policies (Humberto Cholango,²⁰ 2008).²¹

¹⁷ Luis Maldonado, interview (Quito, 1 August, 2016).

¹⁸ Jorge M. Valadez, *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Determination in Multicultural Societies* (Boulder: Westview Press 2001); Donna Lee Van Cott, *Radical Democracy in the Andes* (Cambridge University Press 2008) 21. We adopt a constructivist perspective on ethnicity that emphasizes the importance of interaction and that ethnic belonging is fluid, contested and constantly reproduced. (See Seyla Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era* (Princeton and Oxford: Princeton University Press 2002) 184). We perceive this construction as something primarily done by means of interethnic interactions, or more precisely, that ethnic identities are largely formed and rooted "in a dialectic relationship with 'otherness'" (See Lorenza Fontana, "The 'indigenous native peasant' trinity: imagining a plurinational community in Evo Morales' Bolivia", *Environment and Planning D: Society and Space*, V. 32, N. 3(2014): 521. <https://doi.org/10.1068/d13030p> See also Fredrik Barth, "Introduction". In *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*, edited by Fredrik Barth (Oslo: Universitetsforlaget, Boston: Little, Brown and Company 1969) 9-38).

¹⁹ Altmann, "Plurinationality and Interculturality in Ecuador".

²⁰ Humberto Cholango is an historical Kichwa-Cayambe leader, former President of CONAIE (2011-2014) and earlier of CONAIE's regional highland federation ECUARUNARI (*Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador*), 2003-2006. The interview was made before the approval of the 2008 Constitution.

²¹ Servindi. "Ecuador: Plurinacionalidad e Interculturalidad. Entrevista a Humberto Cholango, presidente de Ecuaurunari" (2008). Accessed on 17 September 2019. <https://www.servindi.org/actualidad/3627>

However, although being necessary complements, scholars have emphasized that the coexistence of plurinationality and interculturality may be conflictual. Unlike bridge-building interculturality, plurinationality may supposedly assist in reinforcing enclave-like tendencies in society, contributing to separateness rather than unity in difference. In this regard, the Plurinational State does not constitute - as is often claimed - the result of a general discontentment with the models of multiculturalism frequently introduced by transnational agencies amidst neoliberal doctrines.²²

The project of implementing plurinationality needs to be accompanied by a structural reconstruction of the very bridge that brings ethnic groups together. In order to achieve such intercultural dialogues, the experiences of indigenous peoples with political deliberation is often emphasized as an important mechanism.²³ Departing from the idea that ethnic identities are constructed in often tension-ridden interactions with *the Other*, intercultural deliberative dialogue can assist in contributing to less polarizing positions among different ethnicities, that is, assisting in the unification of groups around common problems, and also - taking a long-range perspective - bringing forth a new bottom-up and more inclusive social contract.²⁴ However, it is important to remember that deliberation may work better within relatively homogeneous groups than in settings where individuals do not share similar perceptions of the common good and national identity.

For Cass Sunstein, deliberation within ethno-culturally homogeneous groups may produce consensus and protection against outside attempts to prevent the upsurge of vindictory discourses. These local spaces, which he calls 'deliberative enclaves', may serve as conscious-raising arenas formed as an effect of social and political exclusion and popular resistance. Nonetheless, within these enclaves - such as social movements or indigenous communities, etcetera - participants may alternatively end up defending more radical positions than they originally had.²⁵ Consequently, while the interaction within the enclave may generate consensus between (ethno-cultural) equals, it may also produce an increasing polarization vis-à-vis outside actors with regards to preferences and diverging arguments. Or, in the words of Zygmunt Bauman:

²² For example: Charles Hale, "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'". *NACLA Report on the Americas*, V. 38, N. 2 (2004): 16-21. <https://doi.org/10.1080/10714839.2004.11724509>

²³ Van Cott, *Radical Democracy*.

²⁴ Valadez, *Deliberative*, 6, 37; Benhabib, *The Claims*, 24-25, 184).

²⁵ Sunstein, "The Law", 90.

Real dialogue isn't about talking to people who believe the same things as you.²⁶

Sunstein thus holds that the system of deliberative democracy must include meetings between different groups holding opposing views, particularly in ethnically divided societies.²⁷ While agreeing with Sunstein, we stress the importance of forming such discursive platforms at the level of formal politics as well as within the more informal and unstructured arenas of wider society. Against this vantage point, it becomes clear that implementation of plurinationality - from above and/or below - constitutes an essential first step towards the intercultural society, in that it signifies a public recognition of those arenas of self-determination which are necessary for identity and discourse formations as well as for a symmetric outward-oriented interculturality. At the same time, embedded in plurinationality is also the risk of inward-oriented enclave-building and thus a return to the "equal but separate" logic prevalent during the neoliberal era of multiculturalism.

Indigeneity and territoriality

Through our constructivist lenses, positionings in terms of the inward/outward-orientation of specific groups ultimately depend on self-perceptions of indigeneity. We understand indigeneity as an articulated but floating identitarian element bound to both historical context and space (territoriality). It is "imposed and inhabited, contested and negotiated by different groups of people".²⁸ Viewed from the angle of the indigenous peoples, a distinction is sometimes made between 'authentic' and 'inappropriate' indigeneity. As a mirror image, for non-indigenous society, indigeneity is sometimes connected to the thought of a "permitted" and accommodating "Indian", to be distinguished from a "non-permitted" and insurrectionary "Indian".²⁹

Despite strikingly divergent connotations, there is a clear tendency in the debate to equate permitted and authentic Indians with Amazonian groups. In line with contemporary global prioritizing on environmental protection, there is an inclination towards viewing traditional Amazonian inhabitants as environmentally-minded guardians of an increasin-

²⁶ Ricardo de Querol, "Zygmunt Bauman: 'Social media are a trap'". *El País*, 23 January, 2016. Accessed on 28 November 2019. https://elpais.com/elpais/2016/01/19/inenglish/1453208692_424660.html

²⁷ Sunstein, "The Law", 89-91.

²⁸ Gabriela Valdivia, "On indigeneity, change, and representation in the northeastern Ecuadorian Amazon". *Environment and Planning*, N. 37 (2005): 285. <https://doi.org/10.1068/a36182>

²⁹ Hale, "Rethinking".

gly threatened forest. In accordance with that narrative, they are looked upon as “hyper-real Indians” of sorts, that is, inward-oriented, culturally autochthonous and remotely located.³⁰ Though such a description may have certain historical accuracy, it includes elements of strategic essentialism (from the part of the Amazonian peoples) and neoliberal multiculturalism (from the part of the political establishment). It downplays the fact that indigeneity in all its shades and expressions also contain individualism, class-orientations and developmentalism, and, more importantly, that present-day environmental struggles by Amazonian peoples are highly outward-oriented exercises.³¹ Moreover, an exogenous view which equates “Amazonian” and “permittedness” tends to disqualify militant anti-extractivist groups. As Lorenza Fontana argues: “In some cases, identities become the main ‘weapons’ within a political fight and are clearly mobilized for strategic purposes”.³²

The portrayal of Amazonian people as those representing authenticity is challenged by highland indigenous groups, as is the notion that the latter are somehow “inappropriate”. Undoubtedly, Amazonian and Andean interpretations of indigeneity differ, inserted as these groups are in a different historical relationship with the state and non-indigenous society. However, to consider the highland indigenous population as less authentic downplays the fact that indigeneity, *writ large*, is always floating and inter-relationally constructed.

The meaning of indigeneity thus depends on the insertion of specific indigenous groups in time and space. Or as Gabriela Valdivia stresses when addressing the discourses and practices around Amazonian indigeneity: “... they are actively interpenetrated in place by specific economic, political, and cultural interests and in relation to subjects at multiple scales, as well as conditions of possibility for enunciation”.³³ Hence, indigeneity and territoriality are intimately intertwined and the particularity of distinct connections may produce diverging positions with regards to plurinationality and interculturality. The historical and spatial divisions of the indigenous movement have also resulted in different ideological positions and experiences, for instance between Amazonian or Andean peoples, *campesinista* (pro-peasant) or *culturalista* orientations, migratory or sedentary conditions, and rural or urban livelihoods.

The territoriality-indigeneity liaison may be viewed in two distinct

³⁰ Valdivia, “On indigeneity”, 285.

³¹ *Ibid.* 286. See also: Tammy L. Lewis. *Ecuador’s Environmental Revolutions. Ecoimperialists, Ecodependents and Ecoresisters* (Cambridge: MIT Press 2016); Lalander and Lembke, *The Andean Catch-22’*.

³² Fontana, “The “indigenous native”, 520.

³³ Valdivia, “On indigeneity”, 286.

ways. In the first, the territory constitutes the relatively constant element, which forms the ethnocultural identity. In the second, ethnic identity is the causal factor, which determines the symbolic and spiritual significance of the territory. That is, territoriality understood as “the totality of knowledges, practices, discourses, imaginaries and identities...”.³⁴ Thus, territoriality is on the one hand something concretely physical. On the other hand, territory is also loaded with meaning and cultural values. Speaking more primordialistically, mountains, rivers and other physical elements are attached importance connected to humans’ sociocultural and spiritual identities.

The bumpy road towards the Plurinational State: A bottom-up perspective

Plurinationality has existed in the discourse of the Ecuadorian indigenous movement since the 1970s. From the formation of CONAIE in the mid-1980s onwards, the concept emerged as a centerpiece in the discursive agenda of the movement.³⁵ The conceptual definition is still in flux and differs substantially also among spokespersons of CONAIE, although in recent times most of them associate it with interculturality, thus disconnecting its meaning from the conception of “equal but separate” in vogue during the 1990s. In this decade, though, plurinationality could sometimes be used synonymously with concepts highlighting precisely such preferences, such as pluriculturalism, multiculturalism and/or pluri-ethnicity.³⁶

During the 1980s, pressures for the enactment of political, social, cultural, economic and judicial reforms were intensified among the indigenous organizations, partly because of consciousness-raising, capacity-building processes, formation of the indigenous leadership and disaggregation of the links with agents hitherto considered to be prime orchestrators of indigenous mass organization, particularly the Roman Catholic Church and the Communist and Socialist parties. The provincial indigenous federation in central-Amazonian Pastaza, OPIP (*Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza*), a CONAIE affiliate, was a key actor in this process. OPIP included among its leaders, among others, the Sarayaku brothers Alfredo, Leonardo, Carlos and Froilán Viteri

³⁴ Johannes M. Waldmüller and Philipp Altmann, “Introducción”. In *Territorialidades otras. Visiones alternativas de la tierra y del territorio desde Ecuador*, edited by Johannes M. Waldmüller and Philipp Altmann (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – La Tierra 2018) 8.

³⁵ Philipp Altmann, “Studying Discourse Innovations: The Case of the Indigenous Movement in Ecuador”, *Historical Social Research*, V. 40, N. 3 (2015): 161-184. <https://www.jstor.org/stable/24583151>

³⁶ See several indigenous testimonies in: *Los Indios y el Estado-País. Pluriculturalidad y multiethnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*, edited by Diego Cornejo Menacho (Quito: Abya-Yala.1993).

Gualinga. In 1989, more public demands emerged for a constitutional reform that would recognize “Ecuador as a plurinational, multilingual, and intercultural country”, as stressed by sociologist and historian Pablo Ortíz. OPIP managed to integrate these demands in the “Treaty of Sarayaku”, signed by the indigenous organizations and the neoliberal government of the time.³⁷

The 1990s was a decade marked by political instability and various indigenous uprisings spearheaded by CONAIE.³⁸ In 1995, CONAIE, in alliance with other indigenous³⁹ and non-indigenous organizations, founded the intercultural political-electoral movement Pachakutik. Since then, a frequent discursive catchphrase of the indigenous movement has been “Never anything only for the indigenous peoples” (*Nada solo para los indios*), which impressed and appealed to other non-indigenous social sectors, especially since the indigenous movement also presented concrete political solutions to long-standing national problems.⁴⁰ The indigenous intercultural project was thus initiated.⁴¹ From these years onwards, the recognition of CONAIE as a political subject, the sub-national electoral triumphs of Pachakutik from 1996, and the indigenous support for the 1997-98 constitutional process, contributed to an increasing political, social, and cultural recognition of the indigenous population.⁴²

³⁷ Pablo Ortiz T. “El Laberinto de la Autonomía Indígena en el Ecuador: Las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Amazonía Central, 2010–2012”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. V. 10, N. 1(2015): 65. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034440>; Pablo Ortiz-T. *Territorialidades, autonomía y conflictos. Los Kichwa de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX* (Quito: Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana, GIZ 2016).

³⁸ CONAIE embraces three regional federations (Amazonia, highland and coast peoples) and occasionally alliances with broader sectors. There are different interests and positions expressed in the confederation, regarding, for instance, relationship with the state, electoral politics, attitudes towards alliances with non-indigenous sectors, type of organization (union-like or not), urban-rural and religious divides, and, as mentioned, identity in terms of territoriality and indigeneity (See: José Sánchez-Parga, *El movimiento indígena ecuatoriano. La larga ruta de la comunidad al partido* (Quito: CAAP 2007); Becker, *¡Pachakutik!*; Lalander, *Retorno*; Lalander, Lembke and Ospina, “Political Economy”).

³⁹ We should highlight that CONAIE is by far the biggest Ecuadorian indigenous confederation, although there are three other ones: the socialist indigenous-peasant organization FENOCIN (*Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras*) originating in the 1960s; the evangelical FEINE (*Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador*), formed in the late 1970s, and the Ecuadorian Federation of Indians/FEI (*Federación Ecuatoriana de Indios*), founded already in 1944 by the Communist Party. Since the 1990s, the four umbrella organizations have occasionally collaborated in mobilizations. (See Sánchez-Parga, *El movimiento indígena*; Becker, *¡Pachakutik!*; Lalander, *Retorno*; Altmann “Plurinationality and Interculturality”).

⁴⁰ Kintto Lucas and Leonela Cucurella, eds., “*Nada solo para los indios*”. *El levantamiento indígena del 2001: Análisis, crónicas y documentos* (Quito: Abya-Yala 2001).

⁴¹ We should highlight that the other peasant-indigenous confederation FENOCIN was most insistent in the promotion of interculturality during this era, which suited their socialist profile better than plurinationality. In 1995, FENOCIN declared itself as a pluri-ethnic and intercultural organization. (Altmann, “Plurinationality and Interculturality”, 58).

⁴² Becker, *¡Pachakutik!*; Magnus Lembke, *In the Lands of Oligarchs: Ethno-Politics and the Struggle for Social Justice in the Indigenous-Peasant Movements of Guatemala and Ecuador* (Stockholm University 2006).

In the 1998 Constitution, the indigenous peoples were finally recognized as citizens also in their capacity as indigenous nationalities, at least formally with respect to their collective rights. However, plurinationality was still not recognized, only the pluricultural and multiethnic character of the Ecuadorian state. Still, a certain level of recognition and inclusion was achieved,⁴³ such as the constitutionally ratified indigenous traditions of territorial organization according to ethnically defined Territorial Circumscriptions (*Circunscripciones Territoriales Indígenas*). In practice, however, they were still strongly subordinated to liberal administrative arrangements based on parishes and cantons.⁴⁴

As a political project, the Plurinational State is intimately related to recent indigenous struggles for ethno-territorial rights, such as the claims for the legalization of their territories. During the 1990s, the Amazon peoples were particularly successful in the negotiation on territorial autonomy and the Amazonian organization OPIP spearheaded the establishment of vast territories for the ethnic communities,⁴⁵ a significant achievement considering that the organization did not benefit from acting under the protection of a “progressive” Constitution speaking favorable of ethno-territorial rights. One of the historical leaders of the Kichwa-Amazonian people, Leonardo Viteri Gualinga, recalls this accomplishment:

Before 1992 there were no processes of territorial legislation, only some small recognition of land plots to the indigenous nationalities, but not in terms of territories... 1992 is the first time we succeeded in having a massive recognition of [indigenous] territories ... Of course, it was still rather difficult, the 1990 march was a crucial event that permitted the softening of consciousness of the Ecuadorian people and some political support, which in turn contributed to the strong impact of the 1992 march. So, it wasn't easy, obviously the colonial mentality prevails, also in social sectors and business sectors with huge interests in the Amazonian territories, for timber, oil, mining and other resources of our biodiversity.⁴⁶

At this point, it is important to highlight the meaning of indigenous nationality in relation to plurinationality. The Kitukara leader and former member of the national leadership of CONAIE Floresmilo Simbaña accentuates the following definition by the confederation:

⁴³ Walsh, “Estado”, 69.

⁴⁴ See also: Ortiz-T. “El laberinto”.

⁴⁵ Ortiz-T., *Territorialidades*.

⁴⁶ Leonardo Viteri Gualinga, interview (Puyo, 30 November 2015).

The characteristics of a nation that represents the totality of one or several peoples, connected and united by an equal historical origin and that share the same cultural traits, a territory, its own language and sociopolitical structure. The Indigenous Nationalities and Peoples are governed by our own laws, traditions and beliefs, our own languages and social, economic and political organization forms in our territories... Our definition and existence as nationalities are prior to the Constitution of the Ecuadorian State. Our specific identities and cultural characteristics make us different from the rest of society... Therefore, in relation to citizenship, [the project of] plurinationality strives for the official legal recognition of Indigenous nationalities and peoples, including collective, legal-political historically constituted entities, and as collective subjects of rights.⁴⁷

The conviction that the indigenous nationalities “are prior to the Constitution of the Ecuadorian State” reconnects to the argument by Catherine Walsh, according to which plurinationality is already existing, though informally. Thus, its implementation is de facto a process putting into practice an order already in operation.⁴⁸

With the onset of the political project around Rafael Correa in 2006, and his alliance *Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana)*, a process soon started that would pave the road for a new constitutional process. In September 2008, the new Constitution was approved through a popular referendum in which the lion’s share of the population participated. CO-NAIE supported the new Constitutional text, albeit with a ‘critical Yes’ (*Si crítico*).

Whereas the 1998 Constitution recognized the Ecuadorian State as pluricultural and multiethnic, the new Magna Carta declared that Ecuador is a plurinational and intercultural state, thus recognizing and validating long-time indigenous demands. Again, the recognition of plurinationality constitutes a key element in the superior objective of decolonization.⁴⁹

⁴⁷ Floresmilo Simbaña. La plurinacionalidad en la nueva Constitución (Quito: ILDIS – La Tendencia 2008) p.5. Accessed on 30 September 2019. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-457.html>

⁴⁸ Walsh, “Estado”, 165.

⁴⁹ Likewise, the values of the indigenous ethical-philosophical conceptualization of *Sumak Kawsay/Buen-vivir* were incorporated as a key feature of the new constitution, as also the recognition of the specific rights of nature. Due to space limitations and our specific thematic focus, we will not go further into the details of *Sumak Kawsay* and its relationship with plurinationality. These concepts are interrelated and connected to the superior political objective of decolonization (See Walsh, *Interculturalidad*, 231-235; Walsh, “Estado”; Ortiz-T., *Territorialidades*; Altmann, “Sumak Kawsay”; Rickard Lalander and Magnus Lembke, “The Andean Catch-22: Ethnicity, Class and Resource Governance in Bolivia and Ecuador”. *Globalizations*, V. 15, N. 5 (2018): 636-654. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1453189>

Presumably for that reason, the plurinational project evolved into a politically contentious affair which affected the prospects for a smooth and efficient implementation, an inertia accentuated by the fact that the indigenous movement was severely debilitated at the time of drafting and approving the new constitution. Various CONAIE spokespersons identified discrepancies between the realpolitik and the constitutional principles. Marc Becker claims that the delegates of PAIS-Correa within the Constitutional Assembly consciously defined the concept of plurinationality vaguely to be able to place it within the new constitution. They emphasized plurinationality at the rhetorical level but without enough practical content for its implementation.⁵⁰ As is often the case in Latin America, rights on paper is one thing, rights in practice another.⁵¹

A series of interpretations can be identified in the post-constitutional debate on plurinationality. Some of them affirm the observation by Becker, regarding the unwillingness of the government to move beyond empty promises. Suspicions were raised that concepts and demands developed during more than two decades of indigenous struggle had been hijacked by agents of a state without any conviction to ensure the completion of the project. For them, the new Constitution was a mere symbolic victory. A contrasting view criticized the entire plurinational project for being an indigenous innovation, failing to include the non-indigenous population on an equal footing. A third opinion stressed that it was an empty and utopian concept that could not be practically implemented.⁵²

Another line of demarcation is embedded in the so-called Citizen Revolution (*Revolución Ciudadana*) and its seemingly bifurcated ambitions. On the one hand, the revolution nurtures a de-corporatist, individualist and modernist focus. On the other hand, it stresses the importance of fomenting the collectivist, plurinational and de-colonial project. The Citizen Revolution served as the principal banner in the political program of PAIS-Correa. It included the component of social de-corporatization, that is, the ambitious goal of dismantling social stratifications along the lines of ethnic, religious, gender-based cleavages, etcetera. Instead,

⁵⁰ Becker, "Correa, Indigenous Movements", 54.

⁵¹ Markus Kröger and Rickard Lalander. "Ethno-territorial rights and the resource extraction boom in Latin America: do constitutions matter?" *Third World Quarterly*, V. 37, N. 4 (2016) 682-702. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1127154>

⁵² Rickard Lalander and Magnus Lembke, "Territorialidad, indigeneidad y diálogo intercultural en Ecuador: Dilemas y desafíos en el proyecto del Estado plurinacional". In *Territorialidades otras. Visiones alternativas de la tierra y del territorio desde Ecuador*, edited by Johannes M. Waldmüller and Philipp Altmann (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – La Tierra 2018) 196.

it aimed at upgrading everyone as citizens (*citizenization*).⁵³ For many indigenous leaders, the revolution thus had an inbuilt contradiction. They argued that the purpose of the citizenization process collided drastically with the first article of the new constitution, in which Ecuador is defined as an intercultural and plurinational state.

Indigeneity and Territoriality Revisited

Reconnecting to the theoretical argument on the connection between indigeneity and territoriality, Amazonian indigenous leader Alfredo Viteri Gualinga addresses this relationship in the following way:

For the Indigenous people, the territory constitutes the natural space of life, conceived as a fundamental ecological unity, where life evolves in its multiple expressions and forms. For our peoples, these spaces are sources of wisdom and knowledges, and of culture, identity, traditions and rights... Therefore, the conception of territory is intimately linked to the exercise of our collective rights and the self-determination as peoples.⁵⁴

In referring to territory as “a natural space of life”, Viteri Gualinga seems to adopt a dominant Amazonian position in which a relatively fixed spatiality produces a variety of human expressions. The anthropologist José Sánchez-Parga, on the other hand, seems to embrace a perspective more recurrent in the highlands, according to which the territory is perceived as something historically constructed by means of human intervention.

A territory is never to be taken for granted. Rather, ‘it is constructed’ throughout history and depends on the settlement forms of the population, and the forms of production and relationships

⁵³ A common grumble among CONAIE-Pachakutik members was also that Correa-PAIS divided the indigenous organizations by co-opting an important number of their leaders and grassroots sympathizers. Of course, this argument could be reversed, i.e. to view the indigenous support of the government in terms of alliance-building and political persuasion (See Lalander, Retorno; Rickard Lalander and Pablo Ospina Peralta, “Movimiento Indígena y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Cuestiones Políticas*, V. 28, N. 48 (2012): 13-50; Lalander, Lembke and Ospina Peralta, “Political economy”; Rickard Lalander, “Between interculturality and Ethnocentrism: Local Government and the Indigenous Movement in Otavalo-Ecuador”, *Bulletin of Latin American Research*, V. 29, N. 4 (2010) 218. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2010.00414.x>).

⁵⁴ Alfredo Viteri Gualinga, “Tierra y territorio como derechos. Pueblos”. *Revista de Información y Debate* (2004). Accessed on 22 October 2019. <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article75>

with the environment. It refers to the organization and administration of resource; a complex system of social, economic, political and cultural relations.⁵⁵

Perceptions on indigeneity and territoriality also differ depending on adherence to a *campesinista* (pro-peasant) or a more culturally oriented line of reasoning. Pedro de La Cruz is an historical peasant-indigenous leader of the Kichwa-Otavalo nationality in the municipality of Cotacachi in the northern highlands, and likewise legendary leader of the socialist indigenous-peasant organization FENOCIN. Throughout the years, de la Cruz has remained in his rural peasant community of Turuco, which has impacted on his perceptions on indigeneity and territory/land.

I feel proud of being indigenous and of living in the rural community. Wherever I go, I feel proud of being a peasant, because I love the land, I live here and work the land. The rest is only discourse, and the discourse should be accompanied by practice ... Being indigenous or not, we have the same rights but different thoughts. Because some indigenous people somehow have an elitist or right-wing vision, but other indigenous people, like us, have social and socialist criteria regarding justice, a stronger state and interculturality. A difference with CONAIE is that they have an indigenous-only criterion and we are more diverse: unity in diversity. For us the concept of class struggle is maintained, but in CONAIE there is no such concept. They believe that the ethnic problem is fundamental. For us, it's not. It's a social problem; we're Indians, blacks, *cholos*, *montubios*. If there's a wealthy class and an exploited class there will always be clashes, ideological clashes. Right? That's the difference between CONAIE-Pachakutik and socialism-FENOCIN.⁵⁶

His words illustrate the coexistence within indigeneity between ethnicity, class and territoriality. In a simplified comparison with CONAIE, FENOCIN is generally distinguished by a more class-based and *campesinista* profile, whereas CONAIE is more ethnically based. Simultaneously, though, FENOCIN embraces "indigenous" ("*Indígena*") in its name and at the local level of Cotacachi and the ethnic identification is very strong in the peasant membership.⁵⁷ Regarding the CONAIE perspective,

⁵⁵ Sánchez-Parga, *El movimiento indígena ecuatoriano*, 57.

⁵⁶ Pedro de la Cruz, interview, (Turuco community, Cotacachi, 31 December 2007).

⁵⁷ Lalander, *Retorno*.

Blanca Chancoso is co-founder of the Ecuadorian highland-based indigenous movement, also from Cotacachi, and she argues that:

FENOCIN has always been *campesinista* and class-intensive. It's not that I want to discredit them. No-no. It's that their politics and profile always focus class and the peasantry. In our case [CONAIE], our posture is also class-defined, but with the identity of peoples, as indigenous. From there we have opened for alliances with other non-indigenous sectors... As peoples we identify even more broadly, as Kichwas, as Shuar, as people with identity... The peasant vision, in contrast, is exclusively economic... CONAIE has an open attitude, from our vision as peoples. We raise the character of plurinationality, but not a project exclusively for the indigenous. It is a political project for the transformation of the country.⁵⁸

Drawing on statements like these, and probably over-extrapolating them, the literature frequently tends to separate the identity-based logics of ethnicity and class, rather than analyzing them as complex variables integrated into one single political movement, that is, into one single actor.⁵⁹ Reconnecting to the tensions between interculturality and plurinationality, the class-based FENOCIN is often associated with interculturality and CONAIE with plurinationality, although it is true that both organizations acknowledge the importance of both doctrines, as components that are mutually reinforcing in the construction of their ideal societies. Still, whereas CONAIE frequently has sought allies outside their own ethnic sphere, and has adopted rallying cries with multi-ethnic appeal, like *Nada sólo para los Indios*,⁶⁰ FENOCIN differs in having the intercultural dimension at the core of its ideology.

The increasing strength of CONAIE relative to FENOCIN corresponds with a reorientation in the scholarly debate on indigenous peoples in Latin America, from the general comprehension of class-ethnic co-existence in the 1990s. In our view, this recent sea change in the discourse of academics and indigenous organizations towards a nearly exclusive biases on ethnic-environmental identity is unfortunate since it does not always capture the senses of belonging among local actors. An approach is warranted that identifies differences in *campesinista* and *culturalista* perspectives on indigeneity, while simultaneously viewing incongruities between class-based and ethnically oriented identifications as intricately integrated not only in the movement but also at the individual

⁵⁸ Blanca Chancoso, interview (Quito, 13 January 2009).

⁵⁹ Lalander and Lembke, "The Andean Catch-22".

⁶⁰ Altmann, "Plurinationality and Interculturality"

level.⁶¹ For us, the common subordination of the class perspectives creates a discrepancy regarding indigenous groups who defend their threatened livelihoods amidst socio-economic justice. Moreover, this shift ignores central elements of the historical struggle of the indigenous peoples and, thus, the class-ethnic dimension of interculturality:

The politicization of ethnic cleavages in Latin America, the evolutionary construction of modern-day indigeneity, contemporary attempts to construct intercultural arenas of interaction, and the defense of nature are processes still enmeshed in both class-based and ethnically oriented lines of discourses and forms of struggle.⁶²

A similar discrepancy is apparent with regards to the treatment of urban indigeneity and the collective identity of migratory indigenous groups. Dominant discourses emanating from both indigenous and non-indigenous circles tend to equate “authentic indigeneity” with rural areas and sedentary peoples and have seemingly gained ground even among urbanized indigenous groups. Analyzing identity formation in Lumbisi, an urban indigenous community outside Quito, anthropologist Julie Lynn Williams refers to former CONAIE president Luis Macas who in a 2006 speech to a U.S university audience argued that using native languages and traditional dresses are requirements for qualifying as indigenous people. Williams problematizes this assertion, emphasizing that the inhabitants of Lumbisi had managed to “carve a space to articulate their urbanity and indigenusness in locally meaningful ways”.⁶³

A similar line of argument is offered by Leonardo Viteri Gualinga, who was born in the emblematic Sarayaku territory, but since decades has mainly lived and worked in Puyo, provincial capital of Pastaza, although identifying himself as Kichwa-Sarayaku in the first place. From the vantage point of his rural-urban and migratory life experiences, he offers the following clarification of the predicament of floating identities and the interrelationship of indigeneity-territoriality:

Of course, today actually we have two scenarios. The first scenario of territoriality is that in which all the material base of the peoples is concentrated. We, the Indigenous nationalities, have struggled to be able to live there, and for our new generations to be able to live there, with our culture, knowledges, traditions, lifestyles and we have managed the territory with its ecosystems and its sacred

⁶¹ Lalander and Lembke, “The Andean Catch-22”.

⁶² *Ibid.* 638.

⁶³ Julie Lynn Williams, *Cosmopolitan Comuneros: Celebrating Indigeneity through the Appropriation of Urbanity in the Quito Basin*. PhD. thesis in anthropology (Urbana-Champaign University of Illinois 2012) 165.

places. Accordingly, this is the scenario that allows us to reproduce, innovate and energize our culture, our knowledges, and to provide feelings of security as Indigenous peoples. Therefore, the spatial conditions make us different, and at the same time the space or territory that allows us to maintain our collective lifestyles in a harmonious egalitarian manner and maintain the common access to the resources of the existing biodiversity. So, our political strength is rooted in the territory, in the knowledges [of our ancestral place], and we use this power to move ahead with our political struggle for our rights and recognition at national and international levels.

The other scenario relates to spaces outside our territory, caused by migration processes, which may sometimes be temporal and other times more permanent. In recent years we have also experienced a migration process striving for access to other knowledges and access to other social services, most of all to prepare and strengthen our people. This scenario is rather complex, and it might both strengthen and weaken our culture. It may weaken the cultural part; our habits and epistemology, for being so close to a process of external cultural impact... [These processes redefine the idea of what being indigenous is] and the migrant population gradually enters a category of a floating population [and floating identity], because they are living in the city, but at the same timing they [mentally] live in their place of origin, and they keep returning to their territory, so they end up being a floating population... So, in this context they keep the language, cultural habits and nourishment, and they clearly define what they need to learn from the other culture. Of course, they maintain their indigenous identity and they can deal with the two scenarios. We may speak of a strengthening and an enrichment of what indigenous culture means, the indigenous culture, innovations, for example, in agriculture, gastronomy and farming.⁶⁴

Whereas the initial part of this declaration refers to the territory and territoriality as a condition for indigeneity, the subsequent reflections suggest that the sense of indigeneity makes possible a mental recreation of territoriality, that is, the other way around, which then is understood as floating identities. Additionally, we may interpret Viteri Gualinga's reasoning as a combination of inward-oriented strategies and an intercultural opening, thus bringing the micro community mentality

⁶⁴ Leonardo Viteri Gualinga, interview (Puyo, 10 July 2018).

into the (urban) intercultural encounters. The multiple -and floating- identitarian territorialities are accordingly integrated into a broader vision of interculturality, precisely focusing the intercultural deliberative dialogues, both within and between communities/localities, and with other actors.

The latter argumentation touches upon the subject whether the implementation of plurinationality - that is, setting up the platform for advancing interculturality - is considered a strictly indigenous affair or a project incorporating other groups. Ariruma Kowii, a Kichwa-Otavalo expert on interculturality, addresses this issue. His perception too expresses a possibility of combining identity preservation amidst deepened interculturality, less focused on territory and more on the state and indigenous authorities.

There is another sector, in which I identify, that sustains that we [indigenous and non-indigenous] can coexist in the same space, sharing the same life, and, most importantly, we can maintain our identity. In the case of our population, we need to try to achieve a strong identitarian conscience and pride of our language, but we also need to work in relation to others, with the State and the institutions. The [Indigenous] authorities should struggle for making reality of the collective rights of the Indigenous peoples in the entire nation, and not only in spaces reserved for the indigenous... Then we would speak of plurinationality in practice.⁶⁵

The analytical liaisons between indigeneity and territoriality (and plurinationality) are indeed intricate. Philosophically, territoriality is perceived differently in the Amazon compared to the Sierra. In the Amazonia, the connotation of territory is more concrete, and therefore plurinationality also becomes more tangible, whereas in the Andes it rather refers to something that must be constructed.⁶⁶ Whether the above difference affects the will and/or ability to establish an intercultural society or whether the risk of ending up with deliberative enclaves in the Amazonia is higher than in the Andes could of course be further problematized. In the Amazonia, the Indigenous peoples have been affected by massive deterritorialization since several decades. Their habitat has been “converted into a territory co-opted by the market and global capital”, mainly due to extractive activities of transnational mining and hydrocarbon projects. Despite this encroachment, their relationship to the territory is - as previously noted - still markedly different when comparing to the

⁶⁵ Ariruma Kowii, interview (Quito, 16 December 2009).

⁶⁶ Ortiz-T., *Territorialidades*, 195-199.

highlands. Raquel Antun is a Shuar poet and leader of Pachakutik-CO-NAIE in the central Amazon. In a conversation in 2015, she expressed: "In the Amazon, sometimes we say to our *compañeros* of the Sierra: 'We have territories. You have land plots'". Her Sierra-Amazonia contrasting continued as follows:

In comparison we have been freer and happier.⁶⁷ We have not experienced the same suffering as our highland and afro-descendant brothers. For instance, we have practically lived in liberty, and when they entered our territory we did not permit the practice of the whip or any form of domination or subordination to landlords, or to be mistreated. In the Sierra they gave you [the Indigenous peoples] a small piece of land and nothing more. So, therefore we have a different view of realities and for the same reason we will defend our territories... Many of our *compañeros* in the Sierra say that "we need to support the government to develop more, we will receive this and that", and they are right, because they never had any [territory]. We Amazonians, on the other hand, always had our territories, and therefore we will defend what always belonged to us. That's the great difference. Of course, we should keep what always belonged to us. In comparison, the discourse of the Sierra peoples is that: "We were oppressed and dominated". However, in the Amazonia we were never dominated. That's the big difference.⁶⁸

In our simplified highland-Amazonia comparison, the timing and magnitude of foreign encroachment into indigenous territories clearly affect perceptions of indigeneity and - as a result - preferences on how to implement plurinationality and advance interculturality. Whereas the highland indigenous populations have lived more integrated - though asymmetrically - with the white-mestizo society and closer to the state, many Amazonian peoples have lived in relative isolation. For these Andean groups, the coexistence with the state and dominant white-mestizo society may result, in some cases, in the strengthening of intercultural practices at local level. The ideal situation may be a positive initiation of the national deliberative dialogue, that is, when considering the high level of integration. It is more complicated in the Amazonia considering that the indigenous peoples have historically not lived as integrated, inter-ethnically speaking, which may signify a greater "risk" of a (re-)formation in (a structure of) enclaves.

⁶⁷ Previously in the interview, we had touched upon the image and myth of the "sad, defeated, oppressed Indian", as portrayed in popular culture during the 19th and 20th centuries.

⁶⁸ Raquel Antun, interview (Puyo, 15 December 2015).

Historically, the ethno-territorial identities have thus been mobile and floating, particularly in the Amazonia. For varying contextual and historical reasons, such as conflicts, climate changes, colonization, the search for more fertile terrains, etcetera, these groups have modified and changed their cultural and territorially-identified base. Similarly, regarding the colonization towards new agricultural frontiers, as during the agrarian reforms of the sixties and seventies, and particularly during the second phase from 1973, large extensions of Amazonian territories experienced socio-cultural modifications. These processes were developed both as self-organized efforts and as orchestrated by the state. The realities are evidently more complex and varied depending on historical place and context, that is, in no way do we want to downplay the multiple organizational and individual variations of every locality.

Plurinationality and interculturality readdressed

While we have argued that plurinationality should be viewed as a precondition for interculturality, this causal relationship is frequently less precise among representatives of the indigenous movement. For example, when asked about whether we could speak of interculturality without plurinationality, Germán Muenala, a Kichwa-Otavalo intellectual and expert on interculturality, turned the question around:

Of course, we cannot speak of plurinationality without interculturality. We need to understand more deeply the challenges of plurinationality to truly achieve a Plurinational State. These are distinct aspects [of the same process]. If interculturality is constructed by action, comprehension and public policies of recognition, plurinationality relates to power and the state structure, with its inherent power relations. Accordingly, plurinationality recognizes and comprehends the historical character of the Ecuadorian [Indigenous] peoples and nationalities.⁶⁹

The plurinationality-interculturality challenge amidst the coloniality of power is also reflected upon by Luis Maldonado, historical Kichwa-Otavalo leader:

⁶⁹ Germán Muenala (FaceTime interview 9 September 2018).

I believe it's interesting to have a focus on how the proposals of interculturality affect the actuality of the coloniality of power. The idea of ethnocentrism remains, because the vision on behalf of the State is that everything remains the same, there are no differences. The change or difference that does exist is that now there are some indigenous persons within the State. However, power is not merely expressed via the occupation of different spaces, it is also a cultural problem. It is still a problem of the validity of coloniality. I do not refer only to the *mestizos*, it's a problem internalized amongst the indigenous as well. I think this approach is a novelty, it could add a lot... Sometimes we say: "Well, in the communities the leaders maintain this purity of the indigenous traditions", and that is not true. The logic and behavior of these communitarian leaders are also conditioned by coloniality.⁷⁰

Floresmilo Simbaña, leader of the Kitukara people and former national executive member of CONAIE, presents another interpretation:

For us [the Indigenous peoples] everything was clear from the beginning regarding plurinationality in the Constitution. The way it was introduced was inapplicable, unviable. One of the cores of plurinationality is that of self-government, not only by the Indigenous peoples, but also the overall society, that is, to have the control, and the control mechanisms that society should have in relation to the state. Yes, this is the fundament of plurinationality for us. We had a proposal that spoke of communitarian governments as the cornerstone of plurinationality... Alianza PAIS did not want to recognize that, so now we only have the articles 1 and 11 [in the Constitution] on plurinationality.⁷¹

We depart from the conviction that the implementation of the Plurinational State by necessity is a multifaceted process in which state and society alike must play significant roles, and in which indigenous and non-indigenous parts of the population must be integrated. At the same time, we acknowledge the complexity of the process and identify a variety of opinions, particularly in relation to the question of who should be the driving forces in the implementation process. Two principal positions vis-à-vis the state can be identified within the indigenous movement, the first invoking a strengthened process of implementation from above, that is, from the state (a position typically held by government sympathizers), and the second preferring a societal and, particularly, indige-

⁷⁰ Luis Maldonado, interview (Quito, 11 January 2009).

⁷¹ Floresmilo Simbaña, interview (Quito, December 2014).

nous-led bottom-up advancement (the main position within CONAIE, at least discursively). A common perspective in the second stream, however, is that the strengthening of local self-consciousness constitutes a necessary requirement in a bottom-up implementation process, although occasionally accompanied by some state-led assistance. Amazonian historical leader Alfredo Viteri Gualinga exemplifies this perspective:

I believe that we should view the struggle of the indigenous peoples in terms of stages since the 1960s... We struggled for our land, for education, culture, and finally achieved territorial legalization. We struggled for our rights and for self-government. Everything isn't recognized in the Constitution, but the most important things are there. So, in my view, the indigenous peoples must initiate the construction of what we have conquered. It's the moment to execute the rights, which implies the construction of the Plurinational State... It isn't enough with the wording of the Constitution, we need to apply them, because if we fail we will not be able to cement the bases for the construction of the Plurinational State. That's it. The exercise of rights signifies the creation of more solid institutions, economic alternatives, visions of interculturality, and political and technical capacities. From the basis of knowledges, we may be able to administer these resources and to achieve a national vision.⁷²

Moreover, among those who advocate a bottom-up process, a further distinction can be drawn between those who emphasize the prevalence of indigenous peoples' responsibilities and capacities for bringing the project into fruition, and those who put their trust in meetings and dialogues between groups, with the goal of creating an intercultural deliberative society. Whereas the common critique against the first standpoint - voiced principally by non-indigenous Ecuadorians - is that it corresponds with an inward-looking approach that jeopardizes the unity of the nation and the sovereignty of the state, the second one is attacked for bringing indigenous people into a situation of unequal deliberation in which colonialist structures are constantly reproduced. In the final instance, however, whatever strategy one chooses, whatever alliance, the overall struggle is political and cultural, as argued above by Alfredo Viteri Gualinga.

⁷² Alfredo Viteri Gualinga, interview (Quito, 12 March 2015).

Conclusions and final reflections

This article has problematized the visions and challenges articulated by representatives of the Ecuadorian indigenous movement concerning the progression of interculturality within the parameters of the Plurinational State. While the 2008 Constitution declares Ecuador as a Plurinational and Intercultural State - a significant acknowledgment of the struggles and grievances of the indigenous peoples - the practical establishment of the principles and values associated with the process towards plurinationality and a just and more harmonious interculturality have only just initiated.

Most of the interviewees were positively disposed toward constructing such an intercultural society. However, positions diverged when expanding on the preferred relationship with the state and surrounding society. To analytically understand this variation, we drew on the theorizing of deliberative enclaves and made a distinction between inward and outward-oriented strategies. Whereas inward-oriented actors often underlined the risk entailed in closing the distance to the state and increasing the contacts with non-indigenous society - purportedly anxious of being exposed to a cultural acculturation process and to end up in an all too familiar subordinate position - more outward-oriented interviewees emphasized the urgency and necessity of such a rapprochement, though frequently underscoring that it must be preceded by the implementation of the plurinational state.

A central finding is that the intercultural project advances asymmetrically in different localities, and among and between peoples, with varying and fluctuating self-determination as indigenous peoples and the meaning of indigeneity. In order to scrutinize this issue further, we looked closer at different factions within the overall indigenous movement, between Andean and Amazonian peoples, *campesinistas* and *culturalistas*, urban and rural inhabitants, and sedentary and migratory people. We simultaneously underscored - in line with our constructivist approach - the floating nature of ethnocultural identity, accentuating also that spatial circumstances mark an important difference, as indicated by several of the Amazonian leaders. Generally, the significance of territory/territoriality is more substantial for the Amazon peoples. Hence, plurinationality also becomes more discernible than in the historically more heterogeneous Andean region. This variety of indigeneities and epistemic-ontological and physical linkages to territory notwithstanding, the bifurcation of inward/outwardness could rather be detected within

the aforementioned factions, not between them. What seemed to matter more in determining distinct positions toward interculturality - both discursively and in practice - was instead the historical phase in which the struggle of a specific indigenous group was performed, which leads us to the conclusion that the dimension of temporality must be added to the aspects of territoriality and floating indigeneity.

The frequently pronounced vision that plurinationality is a precondition for interculturality, brings us back to the complex issue of implementing the Plurinational State. In the analysis we presented two modes of implementation (from above and from below). Although our interviewees positioned themselves differently regarding these dimensions, a clear-cut downward state-led preference could not be identified. Indirectly, however, many criticized the government for not moving forward with the plurinational project, that it has been truncated at the level of beautiful constitutional wording. Nonetheless, a common perspective is that the project must be managed from below, that is, from the very nationalities themselves, albeit with certain assistance from the state apparatus.

With regards to how the indigenous spokespersons view the relationship between plurinationality and interculturality, there appears to be a relative consensus that Plurinational Ecuador must be built on inclusion and cross-ethnic co-operation. However, some opine that moving too hastily toward intercultural society might lead to a replication of colonialist structures, particularly considering the fact that cross-ethnic relationships continue to be marked by high levels of inequality. Precisely for that reason, just and harmonious interculturality will not materialize without the recognition and grassroots-led practical implementation of the Plurinational State.⁷³ However, as repeatedly highlighted in the article, there is an embedded conflictuality in the cohabitation of plurinationality and interculturality, in that the former harbors tendencies of “equal-but-separate”, a reminiscence of neoliberal multiculturalism.

Rounding off, this study contributes new perspectives to the debates on interculturality-plurinationality amidst territoriality and indigeneity. Together with the additional dimension of temporality, this approach could open analytical windows to some of the central challenges associated with the putting the Plurinational State into practice, such as the clashes between diverging connotations of territory, political autonomy, legal pluralism and, of course, the significance of indigenous identity. Many challenges and complications will undoubtedly persist on the

⁷³ Evidently, such an implementation is a more complex and difficult process in urban areas, a topic which falls beyond the scope of this article.

path towards the practical establishment of the Plurinational State. A series of cultural, socio-political and institutional obstacles have been mentioned by the interviewed indigenous actors and in our analysis. To achieve a more harmonic interethnic society, we need to employ a deeper understanding of interculturality, particularly due to its complex interdependence with plurinationality. Although the advancement of the intercultural society must obviously include a significant dose of outwardness on the part of the indigenous peoples (and their deliberative counterparts), inwardness is at times necessary before entering wholeheartedly into the process of intercultural deliberation, particularly so for factions of the indigenous movement undergoing phases of internal cohesion-building and identity formation. We believe that such a bifurcated standpoint acknowledges the intimate relationship between plurinationality and interculturality, while simultaneously problematizing it.

Acknowledgments

Both authors wish to thank all those that helped us during the fieldwork periods in Ecuador, specifically to our friends, colleagues and interviewees in the highlands and the Amazonia. Rickard Lalander would like to acknowledge the importance of financial support from the Swedish Agency of Development and International Cooperation between 2007 and 2010 and the Swedish Research Council FORMAS for the period 2013-2016. Also, the School of Natural Sciences, Technology and Environmental Studies, at Södertörn University, supported shorter parts of Lalander's research in Ecuador since 2017. Magnus Lembke wishes to thank the Nordic Institute of Latin American studies at Stockholm University for a shorter travel grant for fieldwork in Ecuador.

¿Neoliberalismo? Progresividad o regresividad de derechos en Ecuador: estudio de la producción legislativa durante el gobierno de Sixto Durán Ballén.¹

Neoliberalism? Progression or regressivity of rights in Ecuador: study of legislative production during the government of Sixto Durán Ballén

Gabriel Alejandro Hidalgo Andrade²

Resumen: Esta investigación se propone identificar el volumen de leyes con enfoque modernizador, publicadas en Ecuador durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, entre 1992 y 1996. Se levantó una base de datos que contabiliza las leyes publicadas durante este periodo presidencial, agregando a la sistematización los bloques partidarios que las impulsaron y su calificación ideológica, según sean estatistas o liberales en materia económica, así como progresivas o regresivas en materia de derechos. Con estos datos de producción, composición y funcionamiento legislativos se responde a cuáles y cuántas leyes liberales fueron publicadas en el Ecuador durante este tiempo y en qué contexto legislativo se produjo su expedición.

Palabras clave: Progresividad, regresividad, derechos fundamentales, derechos constitucionales, estatismo, liberalismo.

Abstract: This research aims to identify the volume of laws with a modern approach in Ecuador during the government of Sixto Durán Ballén, between 1992 and 1996. It is a database that counts the laws in this presidential period, adding to the systematization of the blocks supporters of the drive and its ideological qualification according to statist or liberal economic, as well as progressive or regressive in terms of rights. With these data on production, composition and operation.

¹ Agradezco los comentarios planteados por el arbitraje de la Revista.

² Magister en Derecho, Mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar- Ecuador. Magister en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Ecuador. Especialista en Derecho Empresarial por la Universidad Técnica Particular de Loja- Ecuador. Abogado de los Tribunales del Ecuador por la Universidad Técnica Particular de Loja- Ecuador.

Key words: Progressivity, regressivity, fundamental rights, constitutional rights, statism, liberalism.

Introducción

Sixto Durán Ballén es el único presidente ecuatoriano desde el retorno democrático que se ha definido como modernizador. Mientras gobernó entre 1992 y 1996 intentó impulsar una agenda de reformas que priorizaría el reordenamiento de las finanzas públicas, el libre mercado y las privatizaciones de las empresas del Estado. Sin embargo, Durán Ballén presidió un gobierno de minoría durante los cuatro años de su periodo. Esto supuso que su agenda de reformas modernizadoras tuviera poca suerte en el tratamiento legislativo. ¿Cuántas leyes se publicaron durante este gobierno considerado como neoliberal en el debate de las ciencias sociales ecuatorianas? ¿Cuántas de estas leyes provinieron de la iniciativa del presidente de la República, cuántas del oficialismo y cuántas de la oposición? ¿Cuántas de estas pueden considerarse como leyes liberales y cuantas como estatistas?

El presidente Durán Ballén gobernó con ciertas facilidades durante el primer bienio de sus funciones. En este tiempo, y durante los dos primeros periodos ordinarios de sesiones, hubo dos mayorías legislativas dominadas por el Partido Social Cristiano (PSC) que, durante todo el periodo de gobierno, fue el único partido de mayoría. Pero tras las elecciones de mitad de periodo, en 1994, la recomposición de las bancadas legislativas y la consolidación del socialcristianismo obligó al gobierno republicano de Durán Ballén a soportar, primero la oposición de su antiguo socio político, y luego, una la alianza con una mayoría oficialista opuesta a su vocación modernizadora. Con estos elementos, durante la presidencia de Sixto Durán Ballén ¿hubo realmente un proceso de reforma neoliberal?

Este trabajo se divide en cinco partes. En la primera se definen los elementos de la coyuntura política durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, en términos de relaciones entre mayorías y minorías, de equilibrio de poderes entre los partidos legislativos y del volumen total de leyes aprobadas por cada periodo de sesiones. En la segunda parte se declaran las categorías conceptuales de las que parte el análisis de este trabajo para establecer relaciones transversales de comparación entre Estado y sociedad reflejadas en las leyes publicadas. En la tercera parte se identifican los ejes de la producción legislativa para conseguir una comparación entre el oficialismo, la oposición y los tipos de leyes publicadas, sean estas estatistas o neoliberales. En la cuarta parte se analizan los principales hallazgos empíricos encontrados al realizar esta investigación. En la quinta parte se ofrecen algunas conclusiones.

II. Antecedentes: gobierno y composición legislativa

Desde el retorno democrático de 1978, Ecuador ha tenido nueve gobiernos electivos. Todos los presidentes de cada uno de estos periodos se presentaron como progresistas, socialdemócratas o democristianos, salvo uno. En 1992, el presidente Sixto Durán Ballén llegó al poder ofreciendo modernizar el Estado y a las finanzas públicas. Proveniente de las filas del Partido Social Cristiano (PSC), organización de centroderecha que propone la economía social de mercado y el Estado de Bienestar, Durán Ballén es el único gobernante que se consideró comprometido con la promoción del individualismo, del libre mercado y de las tradiciones sociales. Es, por tanto, el único jefe de Estado que desde el retorno democrático gobernó con un enfoque republicano y liberal.³

Durante este gobierno, situado entre los años 1992 y 1996, se presentaron 1270 iniciativas de ley en el Congreso Nacional, de las cuales 185 fueron publicadas en el Registro Oficial, lo que corresponde al 15% del total de propuestas presentadas. De estas leyes expedidas, durante el primer bienio (1992-1994), 49 entraron en vigor, lo que corresponde al 26% del total. Mientras que en el segundo periodo (1994-1996) se publicaron 136, es decir, el 74% del volumen total de las leyes expedidas.

En el primer año del segundo bienio legislativo, otra vez dominado por un bloque socialcristiano, se publicaron 53 leyes o el 27% del total, mientras que en el último año de gestión legislativa, dominado por un bloque izquierdista, se expidieron 83 leyes o el 39% del volumen total de las leyes aprobadas. ¿Cuál fue el bloque ideológico dominante en el Congreso Nacional durante el gobierno de Durán Ballén?

Ascenso del gobierno republicano

Para conseguir la presidencia del Ecuador, Sixto Durán Ballén se desafiló de su organización política original, el PSC, y fundó un nuevo partido, el Partido Unión Republicana (PUR). Luego se coaligó al Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) que postuló a la vicepresidencia a Alberto Dahik Garzzosi, antiguo ministro de Finanzas durante el régimen del socialcristiano León Febres Cordero, que gobernó entre 1984 y 1988.

³ Pablo Andrade, *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1996-2006*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, 2006), pág. 54.

En las elecciones legislativas, esta coalición republicano-conservadora aseguró 18 de 77 escaños legislativos en el primer periodo ordinario de sesiones. En el segundo periodo, el número de diputados gobiernistas descendió a 7. Esto quiere decir que en el periodo de menor producción de leyes, entre 1992 y 1994, el presidente Durán Ballén dispuso de un bloque legislativo que alcanzaba el 23% de la representación congresal, mientras que para el segundo bienio legislativo, entre 1994 y 1996, que es el ciclo de mayor producción legislativa en el Congreso Nacional, el gobierno solo tenía el apoyo del 9% de los escaños congresales.

Para impulsar su agenda de reformas modernizadoras, el presidente republicano tuvo que coaligarse en la legislatura con su antiguo adversario electoral, el PSC. Para las elecciones intermedias, el PUR se extinguió y el PCE consiguió un escaño más, sumando 7. Mientras tanto, el PSC ascendió de 21 a 26 puestos legislativos, al contrario del PRE que cayó de 15 a 11. Ambos eran los partidos con mayor presencia en número de curules legislativas.

La bancada de mayoría oficialista estaba compuesta por los 21 diputados del PSC, 17 del PUR-PCE, 2 del Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE), 1 de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y 1 del Frente Radical Alfarista (FRA), sumando 42 votos —o el 55% de la representación—. ⁴ Sin embargo, apenas unos días antes, el oficialismo había pactado la presidencia y vicepresidencia del órgano parlamentario con los bloques de la izquierda y centroizquierda.

En el acuerdo participaron el PUR-PCE con sus 17 votos, el PRE con sus 15, la Izquierda Democrática (ID) con sus 8, la Democracia Popular (DP) con sus 5, el Movimiento Popular Democrático (MPD) con sus 3, sumando 49 voluntades legislativas —o el 63% del total de legisladores—. El acuerdo con los bloques de centroizquierda e izquierda nombró a Carlos Vallejo de la DP como presidente y a Jacobo Bucaram del PRE como vicepresidente. Dichas designaciones se mantuvieron, a pesar de que la correlación de fuerzas giró hacia la derecha, pocos días después. ⁵

En este contexto, el PSC lideró las mayorías que dominaron el legislativo durante los tres primeros años de gobierno. En dos de estos años, el socialcristianismo se impuso como bloque afín al gobierno y en uno actuó desde la oposición. Durante el cuarto año de gobierno, se impuso una nueva mayoría de izquierda y centroizquierda.

⁴ *El Comercio*, el 21 de agosto de 1992.

⁵ *El Comercio*, el 13 de agosto de 1992; *El Comercio*, el 14 de agosto de 1992.

Mayorías en cada periodo de sesiones

En el primer periodo de sesiones, a pesar de los cambios en alianzas y correlación de fuerzas, Carlos Vallejo (DP) y Jacobo Bucaram (PRE) se mantuvieron como presidente y vicepresidente del Congreso. Los acuerdos entre partidos de derechas redistribuyeron los cargos legislativos y otras dignidades. Esta nueva mayoría estuvo compuesta por el PSC (21 escaños), PUR-PCE (18), PLRE (2), y la CFP y el FRA con 1 cada uno. Esta alianza, sumó 43 legisladores y concentró el 55% de la representación.⁶

Al iniciar el segundo año, una alianza liderada por el PSC eligió a Samuel Belletini (PLRE) y Bruno Frixone (FRA) como presidente y vicepresidente. La nueva mayoría quedaba integrada por el PSC, MPD, PLRE y FRA y los diputados que quedaron en el PRE, ID y DP, que sufrieron notables deserciones en sus filas (Anexo 1).⁷

En la nueva legislatura proveniente de las elecciones de mitad de periodo, en 1994, emergió una mayoría compuesta por 42 diputados (54% de la representación). La integró el PSC, y el PRE del polémico exalcalde de Guayaquil, Abdalá Bucaram, quien preparaba su candidatura a la presidencial de la República para las elecciones de 1996. A este acuerdo se sumó el G5, un bloque de diputados independientes, desafiliados de varias tiendas partidarias.⁸ Esta mayoría impuso a Heinz Moeller del PSC y a Marco Proaño Maya del PRE como presidente y vicepresidente del legislativo para el tercer año de sesiones, entre 1994 y 1995.

En el último periodo ordinario de sesiones legislativas, Fabián Alarcón del FRA fue elegido presidente con 39 votos, y a estos se sumaron los 6 votos en blanco de los conservadores y 1 del PUR que también se contabilizaron a su favor, sumando un apoyo total de 46 voluntades.

Alarcón era conocido por ser un político hábil. Se inició en el Partido Conservador (partido por el cual fue concejal), del que se desafilió para fundar el Partido Patriótico Popular en 1978, con la desaparición de este último se vinculó al Partido Demócrata que también desapareció posteriormente. Entonces, Alarcón dio el salto al FRA, partido por el cual accedió a la prefectura de Pichincha y posteriormente a la diputación por Pichincha. Como

⁶ *El Comercio*, el 12 de agosto de 1992; *El Comercio*, el 11 de agosto de 1993.

⁷ El PRE arrancó el periodo con 15 legisladores, pero tras las deserciones quedó con 5. Lo mismo pasó con la ID, que de 8 curules pasó a ocupar 4, así como la DP, de 5, pasó a ocupar 3 puestos. Los tres partidos, en suma, podrían tener hasta 11 votos.

⁸ Estos diputados eran: Rodrigo Suárez ex PCE, Carlos Vidal ex DP, Fernando Larrea ex PRE, Napoleón Icaza ex PUR y Estuardo Hidalgo ex PLN.

legislador ocupó la presidencia legislativa en el periodo 1991-1992, en el último año de gobierno de Rodrigo Borja, antecesor al periodo de Durán Ballén.⁹

Franco Romero de la ID, elegido vicepresidente, obtuvo 47 votos. Así, el frente de centroizquierda se consolidó y recuperó el poder legislativo en el último año de gobierno de Durán Ballén. El resultado dejó a Moeller, el otro candidato, con solo 27 votos. Hubo dos abstenciones en la votación.

Al igual que el PSC, pero por cuerda separada, el PRE, Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE), la ID y el MPD impulsaban el juicio político en contra del entonces vicepresidente Alberto Dahik. Al nombrar a Alarcón como presidente del legislativo mostraron también su respaldo al juicio político, con lo cual, la interpelación parecía formar parte de la agenda de la nueva mayoría.

Alarcón se hizo de la presidencia con la siguiente votación: 9 (de los 10 diputados) del PRE (se ausentó Mario Loor de Manabí); 8 del MPD, 7 de la ID, 7 independientes (5 ex-PSC, 1 ex-PLRE, 1 ex-PRE); 2 DP (de su bloque de 6); 2 de APRE, 2 del FRA, más el voto del PCE (1) y del expresidente Moeller (PSC). La votación por Moeller se distribuyó de la siguiente forma: 19 del PSC, 2 del CFP y 6 independientes (2 ex-DP, 2 ex-PRE, 1 ex-PCE, 1 ex-PLN)¹⁰.

Sin embargo, tras un acuerdo con el bloque de izquierda, Dahik fue declarado inocente en la interpelación legislativa. Pero poco después, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solorzano Constantine, (desafiliado de la DP años antes y afín al PSC), ordenó su captura y el vicemandatario tuvo que huir a Costa Rica. En este último año, las coyunturales mayorías quedaron así, por la izquierda: el PRE, el MPD, la ID, el G7, el APRE y el FRA (más dos de la Democracia Popular y uno del PCE); por la derecha: el PSC, el CFP y el G6.¹¹ De esta manera, después de haber integrado la mayoría socialcristiana que nombró presidente del legislativo a Heinz Moeller, el PRE ganó fuerza en la centroizquierda y la extrema izquierda. Los demás diputados, que eran los que quedaban de la Democracia Popular (DP) se dispersarían poco después, así como el PSC perdería peligrosamente el control en la legislatura en la víspera de las elecciones presidenciales de 1996.¹²

⁹ *El Comercio*, el 11 de agosto de 1995.

¹⁰ *El Comercio*, el 11 de agosto de 1995.

¹¹ El G5, G6 y G7 son los nombres que recibieron los grupos de diputados compuestos por ese número legisladores, procedentes de distintas desafiliaciones a sus agrupaciones partidarias con lo cual se hace imposible verificar su tendencia ideológica. A este cambio de tienda política se denomina transfuguismo.

¹² *El Comercio*, el 11 de agosto de 1995.

Equilibrio de fuerzas legislativas

En resumen, un democristiano, un liberal, un socialcristiano y un alfarista, en ese orden, presidieron el Congreso Nacional durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, entre 1992 y 1996. Cada una de las mayorías que impuso las directivas legislativas expresa una situación concreta de poder, dominada por un partido o partidos claramente identificados. Sin embargo, el socialcristianismo está presente en los primeros tres años y en relación de alianza legislativa con el oficialismo en los primeros dos.

En el primer año del primer bienio (1992), dominó una mayoría socialcristiana que mantuvo en la Presidencia del Congreso al diputado Carlos Vallejo (DP), aunque pudo sustituirlo.¹³ En 1993, Samuel Belletini (PLRE) fue elegido para presidir el Congreso, apoyado por la misma mayoría socialcristiana. En 1994, el PSC, después de su triunfo en las elecciones intermedias, nombró a Heinz Moeller de sus filas partidarias como titular de la Función Legislativa. Pero el socialcristianismo perdió la hegemonía en el último año y una nueva mayoría izquierdista liderada por el PRE apoyó el nombramiento del alfarista Fabián Alarcón del FRA.¹⁴

En estas dos últimas presidenciales legislativas, se produjo el 77,9% de las leyes publicadas durante todo el periodo de gobierno de Sixto Durán Ballén. En la primera de estas (1994-1995), se publicó el 24,3% de las leyes, mientras que en la segunda, (1995-1996), se publicó el 53,7%. ¿Por qué se produjo este fenómeno?

Muchos autores han considerado al gobierno de Durán Ballén como neoliberal.¹⁵ Pero ¿cuánto de esto es cierto en comparación con la capacidad de modificación del aparato productivo, tributario y de finanzas públicas a través de la expedición de leyes concretas? ¿Cuántas leyes expedidas durante este periodo de gobierno son progresivas y cuántas son regresivas en materia de derechos?

¹³ Una mayoría liderada por el PRE e integrada por el PUR-PCE, la DP, la ID y otros partidos de izquierda nombraron a Vallejo como presidente, pero pocos días después se constituyó una nueva mayoría que reconoció esta elección pero que distribuyó de otra forma los cargos legislativos en las comisiones.

¹⁴ *El Comercio*, el 12 de agosto de 1992; *El Comercio*, el 11 de agosto de 1993.

¹⁵ Alberto Acosta, "El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano", *Nueva Sociedad*, 161, núm. 3, (1999), págs. 57-69; Pablo Andrade, "Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador: Apuntes para una interpretación política", *OASIS*, núm. 11, (2006), págs. 167-89; Rafael Correa, *Ecuador: de banana republic a la no república* (Debate, 2012), pág. 50; Pabel Muñoz López, "Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992-2005", *Historia Actual Online*, núm. 11, (2006), págs. 101-110; Analía Minteguiaga y Valerie Carmel, "Des-institucionalizando la política social: Neoliberalismo en Ecuador", *IX Congreso Portugués de Sociología*, (2016), pág.14; César Montúfar, *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Abya-Yala, 2000), págs. 58-60; José Sánchez-Parga, "Ecuador en el engranaje neoliberal", *Nueva sociedad*, núm.123, (1993), págs. 12-17.

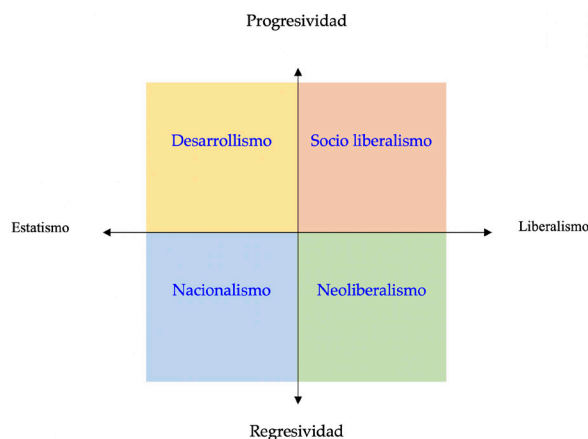
En el siguiente acápite se desarrollan las categorías conceptuales que permiten categorizar los tipos de leyes publicadas durante este periodo de estudio y su relación con las ideologías en las que se justifican.

III. Categorías conceptuales: Progresión o regresión, estatismo o libertades

Este trabajo encontró dos categorías verticales expresadas en la economía pública, y dos categorías horizontales referidas al tipo de derechos que afectan las leyes que se publican durante un tiempo determinado. Al atravesarse estas categorías conceptuales forman un cuadrante de posibilidades. En el plano vertical se proyectan, de arriba hacia abajo, la progresividad y la regresividad en los derechos, mientras que en el plano horizontal, de izquierda a derecha, se proyectan el estatismo y liberalismo (gráfico 1).

Esta comparación expresa la clásica contradicción entre el Estado y la sociedad en el plano de lo público, frente a otra dicotomía clásica entre dos ideologías políticas, entre el liberalismo y el estatismo.¹⁶

Gráfico 1: Progresión o regresión, estatismo o libertad



Fuente conceptual: Benavente Urbina, 2015; Courtis, 2006; Pries, 2016.

¹⁶ Oscar Oslak, "Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego", *Revista Clad. Reforma y Democracia*, Núm. 9, (Octubre 1997), pág. 13.

Según el *Diccionario de la lengua española* de la RAE, “progresividad” es la cualidad de lo progresivo y esto, a su vez, es lo que avanza gradualmente. Progresivo es lo que mejora en determinada materia y aumenta en calidad y perfección. La “regresividad” es, por el contrario, la cualidad de lo regresivo y esto, a su vez, es lo que remite o retrocede gradualmente. Regresivo es lo que supone algún retroceso o acción de volver hacia atrás.¹⁷

Desde la perspectiva de los derechos, la progresividad o regresividad se refiere al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, derechos de segunda generación o derechos humanos socioeconómicos. Estos derechos se consagran a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, instrumento internacional suscrito por el Ecuador en 1969.

Entonces, con este instrumento internacional como parámetro de comparación entre la progresividad y la regresividad, habría retroceso en materia derechos cuando una disposición del poder público “suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos”.¹⁸ Por el contrario, habría progreso “de una parte, de la recepción constitucional, del desarrollo legal e institucional y las prácticas de los gobiernos de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil”.¹⁹

En otros términos, las leyes que estimulen el ejercicio de los derechos al trabajo, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la organización sindical, y al medio ambiente, serán leyes progresivas, mientras que en caso contrario, si restringen el ejercicio de estos derechos, serían regresivas.

En este trabajo, el estatismo será entendido como la exaltación las instituciones políticas de un país y su predominio sobre los individuos en la sociedad y sus instituciones civiles. En materia de finanzas públicas, el estatismo se materializa con la planificación centralizada de la economía, la administración directa de empresas estatales, la intervención gubernativa sobre los factores del mercado con el fin de controlar los precios y para establecer relaciones laborales restrictivas.²⁰ Mientras que

¹⁷ Diccionario de la lengua española. 22^a ed., s.v. “Regresivo”.

¹⁸ Christian Courtis, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en el Christian Courtis, editor, *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, (Buenos Aires: Editores del Puerto-CEDAL-CELS, 2006), pág. 4.

¹⁹ *Ibid*, pág., 5.

²⁰ Andrés Benavente Urbina, “Corrupción y estatismo: el caso de América Latina”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Núm. 1 (2003), págs. 155–67; Ludger Pries, “Regulación laboral entre ‘neoliberalismo’ y ‘estatismo’: una propuesta institucional y el ejemplo de la Unión Europea”, *Sociología del Trabajo*, Núm. 88, (2016), págs. 62–86.

el liberalismo contemporáneo o neoliberalismo, será entendido como la corriente económica que defiende la liberalización del mercado, la privatización de las empresas públicas, el libre comercio, y las reducciones del gasto público, de impuestos y de la intervención del Estado en la economía.²¹

De esta forma, se considerará como “desarrollista” la relación que se produce en el cruce de las líneas estatista y progresiva. Se estimará como “socio liberalismo” al cuadrante en el que coincide el liberalismo con la progresividad. En el tercer cuadrante, el encuentro entre el estatismo y la regresividad se identificará con el “nacionalismo”, mientras que en el cuarto cuadrante, la relación entre liberalismo y regresividad se calificará como “neoliberalismo” (gráfico 1).

Enseguida se señalará a los partidos legislativos que gozaron de predominio en el Congreso Nacional durante el periodo estudiado, las alianzas que consiguieron imponer su agenda de reformas legislativas y la vocación ideológica de las leyes publicadas expresadas el cruce de las categorías conceptuales planteadas.

IV. ¿Quién manda en los Congresos?

Ejes de la producción legislativa

En términos de producción legislativa, el oficialismo dominó la escena política en uno de los cuatro periodos ordinarios de sesiones simultáneos al periodo de gobierno de Sixto Durán Ballén. Se podrá notar que en agosto de 1992, durante la primera presidencia legislativa, ocupada por el democristiano Vallejo y la mitad de la segunda presidencia del liberal Balletini. En diciembre de 1994, la producción legislativa se encontró monopolizada por la Función Ejecutiva en la persona del presidente de la República (ver anexo 1). Durante este periodo, todas las cinco leyes modernizadoras se originaron en la iniciativa presidencial, abarcando temas desde el régimen monetario, de presupuestos el sector público, de mercado de valores, de modernización estatal, hasta llegar a la regulación de las instituciones del sistema financiero. Pero en adelante, y solo antes de acabar con su periodo de gobierno en 1996, se expide una última ley liberal, dedicada a introducir reformatorias al sistema financiero monetario, bancario público y tributario, a diez días de transmitir el poder presidencial al nuevo presidente de la República.

²¹ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Ediciones Akal, 2007), pág.6.

Como queda explicado, hubo cuatro formas de mayoría para cada uno de los periodos legislativos ordinarios, aunque solamente en una de estas, la primera, fuera enteramente favorable a la agenda modernizadora del gobierno republicano.

En estos cuatro años se registró un giro progresivo de la derecha liberal, pasando por una mixtura centrista democristiana y socialdemócrata en los años intermedios, y finalizando por una coalición populista y maoísta. Para cada periodo de sesiones legislativas únicamente se publicaron tres o cuatro leyes asociadas al proyecto liberal, mientras en el primer año se publicó 11 leyes estatistas, en el segundo 21, en el tercero 41 y en el cuarto 42, entre leyes asistencialistas, proteccionistas o desarrollistas (ver gráfico 1)

A esto debe sumarse que la iniciativa legislativa estaba concentrada en cualquiera de las siguientes cuatro formas de mayoría, dos de estas de oposición, organizadas según cada año de gobierno durante el periodo presidencial.

Aunque lo dicho se confirma en el marco de las habituales relaciones que se producen entre el Ejecutivo y el Legislativo, se debe diferenciar la orientación modernizadora o estatista del gobierno, de la orientación modernizadora o estatista de las mayorías legislativas simultaneas al periodo de presidencial estudiado. La evidencia sugiere que, aunque el espíritu de las reformas legislativas impulsadas por este Ejecutivo haya sido modernizador, en los dos periodos congresales instalados entre 1992 y 1994 se produjo una tensión de equilibrio entre la progresividad desarrollista y el liberalismo económico (ver gráfico 1).

Republicanos y democristianos: la mayoría republicana

Durante el primer año, para nombrar presidente a Carlos Vallejo de la DP en agosto de 1992, los partidos de gobierno, PUR-PCE, se coaligaron con la izquierda y consolidaron una alianza compuesta por el PRE con 15 escaños, la ID con 8, la DP con 5 y el MPD con 3, que sumaron en total 49 escaños y reunieron el 64% de la representación legislativa. La alianza con la izquierda fue breve porque los partidos del oficialismo pronto rearmaron una nueva mayoría con los partidos de derecha para la inmediata distribución de las comisiones legislativas. El nuevo bloque quedó compuesto por el PUR-PCE con 18 escaños, por el PSC con 21,

por el PLRE con 2, por el CFP con 1 y por el FRA con 1, concentrando 43 escaños y el 56% de los votos legislativos.²²

En este primer año apenas se produjeron 20 leyes, lo que representa el 9% de las leyes totales publicadas durante todo el periodo de gobierno, 14 de las cuales fueron presentadas por el oficialismo y la mitad tenían vocación desarrollista y una neoliberal (ver tabla 1). Del total de leyes aprobadas, 11 eran estatistas, 6 indeterminadas y 3 liberales. Estas tres leyes liberales fueron presentadas por iniciativa de la Función Legislativa. La primera fue la reformatoria a la Ley de Régimen Monetario del Banco del Estado y publicada el 23 de noviembre de 1992; la segunda fue la Ley de Presupuestos del Sector Público y publicada el 30 de noviembre de 1992, y la tercera fue la Ley de Mercado de Valores y publicada el 28 de mayo de 1993 (ver anexo 1).

Durante este año se puede mirar un notable liderazgo de la agenda modernizadora del presidente Durán Ballén en la producción legislativa.

PSC e izquierdistas: inicia la hegemonía socialcristiana

En el segundo año de sesiones legislativas se incrementó la producción de leyes a 29, lo que representa el 16% de las leyes totales publicadas, 11 de las cuales se originaron en el oficialismo, pero esta vez desde la adversidad. Además, un poco más de mitad, es decir, 15 de las leyes aprobadas eran desarrollistas y una neoliberal (ver gráfico 2).

Esta vez, una mayoría dominada por el socialcristianismo se alzó con la presidencia legislativa una vez que lograra consolidar un bloque compuesto por lo que quedaba de los partidos ideológicamente opuestos después de que se provocara un sisma de desafilaciones. Esta nueva mayoría estaba integrada por los disminuidos PRE, ID, DP, MPD, acompañados de los solitarios votos del PLRE y del FRA, que asumieron la presidencia y vicepresidencia del poder legislativo con Samuel Belletini y Bruno Frixone en ese orden. La nueva mayoría, compuesta por los partidos más disimiles, arañaba el 49% de la representación legislativa y anticipaba la debilidad del acuerdo conseguido entre partidos enfrentados por los extremos ideológicos.

²² *El Comercio*, el 12 de agosto de 1992.

En este año legislativo, que se cuenta desde agosto de 1993, la oposición socialcristiana empezó a liderar la producción legislativa con 17 iniciativas aprobadas, frente a las 11 presentadas por la oposición, de las cuales 21 eran estatistas, 6 indeterminadas y 4 liberales. A esta última categoría pertenecen las leyes de Modernización del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1993, y de Instituciones del Sistema Financiero publicada el 12 de mayo de 1994, ambas presentadas por iniciativa del Ejecutivo; y las leyes de Desarrollo Agrario publicada el 14 de junio de 1994 y la reformativa al Código del Trabajo y a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa publicada el 15 de junio de 1994, ambas presentadas por iniciativa de dos diputados socialcristianos, la primera por Heinz Moeller y la segunda Ricardo Noboa.

Durante este año cambió la relación de fuerzas y la agenda modernizadora del presidente Durán Ballén es compartida con el PSC. A partir de este periodo, y en adelante, el socialcristianismo se convierte en partido opositor.

PSC y PRE: la hegemonía socialcristiana

En el tercer año de gobierno del presidente Durán Ballén, y luego de las elecciones legislativas de mitad de periodo, el PSC ocupó la presidencia del Congreso, recayendo esta nominación en su diputado Heinz Moeller (1994).²³ La nueva mayoría estaba integrada por 42 diputados del PSC, PRE y G5, quienes concentraban el 54% de la representación legislativa. Esta mayoría fue calificada como "oposición disfrazada", y dejó por fuera del reparto de las comisiones legislativas al MPD, el APRE, del PSE y lo que quedaba de los oficialistas PUR y PCE²⁴. Fue la única ocasión, durante este periodo presidencial, que el socialcristianismo lideró una mayoría opositora.

En este año casi se duplicó el promedio legislativo de publicación de leyes, en comparación a los dos años anteriores, consiguiendo la histórica cifra de 53 leyes publicadas en el Registro Oficial. De este total, 40 se originaron en la oposición, 12 en el oficialismo y 9 en sectores indeterminados. En este periodo se produce la mayor cantidad de leyes desarrollistas en comparación con el volumen total de leyes aprobadas en el mismo lapso. Más del 62%, es decir, 33 de 53 leyes expedidas tenían

²³ *El Comercio*, el 6 de junio de 1994.

²⁴ *El Comercio*, el 11 de agosto de 1994.

esta vocación ideológica en comparación con la única ley de corte neoliberal o las dos socioliberales expedidas en la época (ver tabla 1).

Con un claro dominio de la oposición, se publicaron 41 leyes estatistas: 8 que no son posibles de inscribir en una categoría específica y 3 de corte liberal. De estas últimas, la Ley Reformatoria a la Ley de Facilitación de las Exportaciones y del Transporte Acuático (publicada el 23 de noviembre de 1994), la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad (publicada el 24 de marzo de 1995) y la reformatoria a la Ley de Modernización, fueron presentadas por iniciativa socialcristiana. La primera por el diputado Simón Bustamante, la segunda por el bloque legislativo en su conjunto y, la tercera por el diputado Marco Flores.

En este tercer año de sesiones durante el gobierno de Durán Ballén, el PSC capitaliza toda la producción de la reforma modernizadora, además de que se duplica el volumen de leyes expedidas, incrementando también el despacho de leyes estatistas.

Izquierdistas y republicanos: mayoría progresista

El último año de gobierno republicano pavimentó el retorno de los sectores de izquierda al poder. Así, Fabián Alarcón del FRA se convirtió en presidente del legislativo y Franco Romero de la ID, en vicepresidente.²⁵ El binomio fue votado por una nueva mayoría liderada por el PRE e integrada por la ID, el MPD, el APRE, el FRA, un grupo de siete independientes, y el voto en blanco de lo que quedaba del PCE-PUR. Todos juntos sumaron 43 legisladores y el 56% de la representación.

Durante este último año se expidieron casi el doble de las leyes aprobadas durante todo el periodo de gobierno de Durán Ballén o el equivalente al 45% del volumen total de producción legislativa, lo que corresponde a 83 leyes publicadas. En 51 ocasiones, estas vinieron por iniciativa del bloque oficialista, 28 en el bloque opositor y en 4 de estas no se puede determinar su procedencia. De estas, 42 son estatistas, 40 son indeterminadas y 4 son liberales. Además, 37 de todas las leyes expedidas en este periodo legislativo, lo que representa el 45%, son leyes con vocación desarrollista (ver tabla 1).

²⁵ *El Comercio*, el 11 de agosto de 1995.

Las leyes consideradas como modernizadoras son: la reformatoria a la Ley de Telecomunicaciones, publicada el 30 de agosto de 1995 y presentada por iniciativa del bloque socialcristiano; la reformatoria al régimen tributario interno, publicada el 31 de agosto de 1995 y presentada por el Presidente del Congreso, Fabián Alarcón; la reformatoria a la Ley de derechos consulares, publicada el 13 de junio de 1996 y de iniciativa del diputado socialcristiano Xavier Neira; y la reformatoria a varias leyes que regulan el sistema financiero, el régimen monetario, la banca pública y el sistema tributario, propuesta por la Función Ejecutiva y publicada como ley el 31 de julio de 1996, a pocos días de la posesión de Abdalá Bucaram Ortiz, el populista elegido presidente para el periodo 1996-2000.

Este último año estuvo dominado por la pluralidad en la producción legislativa. Lo que multiplicó el número de leyes estatistas publicadas, pero no el número de leyes modernizadoras, lo cual demuestra que la agenda liberal del presidente Durán Ballén tuvo poco espacio de manobra durante este tiempo.

Tabla 1: Leyes expedidas según su vocación ideológica

	92-93	%	93-94	%	94-95	%	95-96	%
Desarrollista	10	50	15	52	33	62	37	45
Nacionalista	1	5	4	14	11	21	9	11
Socio liberal	2	10	4	14	2	4	4	5
Neoliberal	1	5	1	3	1	2	1	1
Indeterminado	6	30	5	17	6	11	32	38
Total	20	100	29	100	53	100	83	100

Fuente conceptual: Benavente Urbina, 2015; Courtis, 2006; Pries, 2016.

V. ¿Oficialismo estatista en la era neoliberal?

Salvo en el año de dominio socialcristiano, en cada uno de los tres periodos ordinarios de sesiones legislativas se produjo una constante: las mayorías fueron oficialistas. Sin embargo, sean oficialistas u opositoras, el mayor volumen de leyes expedidas son estatistas. Contrariando lo que dice la literatura en las ciencias sociales sobre el gobierno de Sixto Durán Ballén, este periodo no es marcadamente modernizador, ni es liberal, ni es privatizador. Al menos no es ninguna de estas categorías ideológicas

dentro de lo que se puede demostrar en la producción de leyes en el Congreso Nacional. Como queda indicado, aunque el espíritu de la gestión legislativa del Ejecutivo haya sido modernizador durante el periodo de gobierno estudiado, las relaciones de contención política con el Legislativo obligaron a producir un equilibrio tendiente al desarrollismo.

De las 185 leyes expedidas durante el periodo de gobierno de Durán Ballén, 115 son desarrollistas o estatistas, mientras que 14 son liberales. Es decir, en el 62% de los casos se proponía crear subsidios, subvenciones, restricciones y cuotas a las importaciones, regulaciones al comercio, privilegios arancelarios, pensiones u otras barreras comerciales o distorsiones de mercado. Mientras tanto, en el 8% de las leyes publicadas se buscaba estimular la libre empresa, los mercados abiertos, reducir el intervencionismo estatal y aumentar las privatizaciones como la propiedad privada. Las 56 leyes restantes fueron consideradas como indeterminadas (para efectos de la categorización en este estudio) porque no regulan materias económicas ni sociales, pero norman asuntos neutrales como la creación de cantones, de universidades, ordenan codificaciones legislativas, reforman procedimientos administrativos, declaran conmemoraciones cívicas o norman en asuntos que no se pueden categorizar como liberales o estatistas.

También sorprende que las distintas mayorías oficialistas y opositoras empaten en la producción legislativa. Ambas aportaron 88 leyes publicadas, lo que expresa el 47% de la expedición normativa. Las 9 leyes restantes, y que han sido categorizadas como indeterminadas, corresponden al 6% restante y se refieren a aquellas en las que no fue posible determinar con certeza el origen partidario de su procedencia por reunir a diputados de distintas bancadas. También debe considerarse que el mejor momento de la oposición fue durante la presidencia del socialcristiano Moeller, en el tercer año del gobierno republicano.

En el gráfico 2 se puede notar que la línea de producción de la normativa liberal permanece muy por debajo de la línea estatista durante todo el gobierno de Durán Ballén. Se puede también advertir que desde 1992, y a partir de marzo en adelante, en la presidencia legislativa del democristiano Carlos Vallejo, la producción oficialista y estatista casi coinciden, lo que se repite durante la presidencia legislativa del liberal Samuel Belleini, un año después, desde 1993 hasta febrero de 1994.

Estos hechos muestran el acuerdo que hubo entre el PUR-PCE con el PSC durante estos dos periodos de sesiones legislativas, lo que permitió en el primero (durante la presidencia del democristiano Vallejo), compartir espacios de poder entre los republicanos y los socialcristianos, expedir

la legislación para el reordenamiento de las finanzas públicas y arrancar con el proyecto modernizador. Como se ha dicho, este periodo es el único que podría ser considerado como de dominio republicano, porque ya en el segundo año de sesiones legislativas (durante la presidencia de Belletini), el PSC compartió con el oficialismo la iniciativa modernizadora y patrocinó la legislación de regulación de la propiedad agraria.

Esta tendencia cambia en la presidencia legislativa del socialcristiano Heinz Moeller. El PSC y el PRE, los partidos mayoritarios en el Congreso Nacional, luego de las elecciones intermedias de 1994, alcanzaron un acuerdo de oposición al régimen y el socialcristianismo asumió toda la iniciativa liberal para reformar la legislación de modernización del Estado publicada en diciembre de 1993, y modificarla en noviembre de 1995.²⁶ El PSC asumió además la iniciativa en la creación de la institucionalidad pública que posibilitó el tránsito entre la gestión pública y privada de las empresas del Estado a través del denominado como Fondo de Solidaridad.

Sin embargo, las líneas de producción normativa nacidas en esta bancada de oposición coinciden con la línea estatista, produciéndose primero un estancamiento oficialista durante el último semestre de 1994 y un repunte e incremento sostenido en el volumen de la producción legal en el primer semestre de 1995. Inclusive, durante el periodo de Heinz Moeller es cuando se producen más leyes estatistas.

Posteriormente, el aporte de la oposición cae durante el último año de gestión legislativa bajo la presidencia de Fabián Alarcón Rivera, por el apoyo de una bancada compuesta por la izquierda y el partido oficialista. La gráfica 2 muestra que la producción normativa oficialista y estatista vuelven a coincidir al inicio de 1995, aunque el aporte de la oposición reaparece y se estabiliza en el último tramo del periodo legislativo y de gobierno.

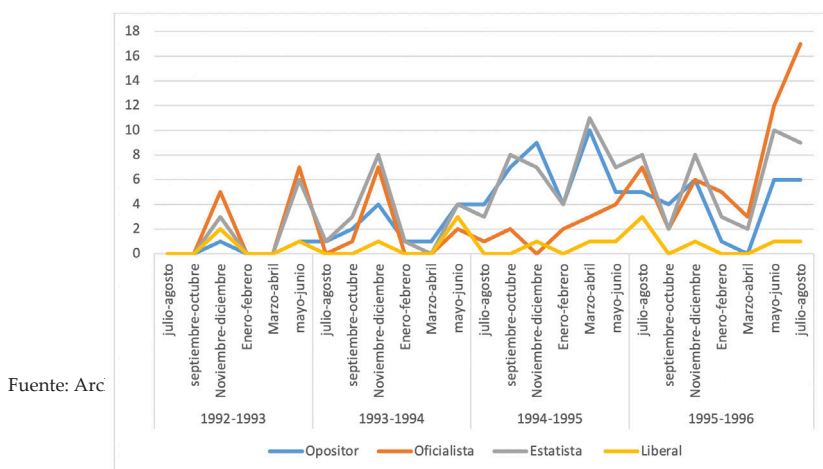
En este último periodo, se reforman cuatro leyes bajo el enfoque liberal, todas estas sugieren en dónde se radicaron los puntos de mayor dominio en la producción legislativa: el PSC, el Ejecutivo y el presidente de la legislatura.

En el gráfico 2 también se muestra con claridad los fenómenos políticos antes descritos, además de exponer el comportamiento legislativo de la reforma neoliberal. Se puede constatar que el gobierno de Sixto Durán

Ballén nunca dominó en la escena legislativa, que el mayor volumen de las leyes publicadas es estatista y que la producción de normatividad neoliberal ocupa un lugar insignificante en el funcionamiento del aparato legislativo.

²⁶ *El Comercio*, el 6 de junio de 1994.

Gráfico 2: Producción legislativa según las bancadas y tipos de leyes



Fuente: Arc

VI. Conclusiones

La agenda legislativa neoliberal, durante el periodo legislativo del gobierno de Sixto Durán Ballén tuvo un lugar marginal. Solo 14 leyes (de las 185) expedidas durante este periodo pueden considerarse como leyes liberales o neoliberales. De estas, 115 leyes son estatistas, las cuales se produjeron en mayor cantidad en el segundo periodo y durante las presidencias legislativas de Heinz Moeller y Fabián Alarcón.

Lo mismo sucede con el enfoque ideológico de las leyes aprobadas. Un 50% es desarrollista, un 13% nacionalista, un 6% socio liberal y un 2% neoliberales (ver gráfico 1). El 28% restante corresponde a aquellas 52 leyes aprobadas en las que no es posible atribuir una carga ideológica. Estas corresponden a normativas asociadas a la creación de jurisdicciones territoriales nuevas o de universidades, que ordenan codificaciones legislativas, que reforman procedimientos administrativos u otros casos que se encuentran advertidos antes.

Esto quiere decir que durante el periodo legislativo del gobierno republicano de Durán Ballén, la producción legislativa estuvo volcada a proteger el consumo, la producción y la industrialización domestica a través

de políticas públicas proteccionistas, así como a fortalecer la presencia del Estado en la economía a través de la creación de subsidios. Y, otra vez, la mayor expedición de leyes de este tipo se produce durante las dos últimas presidencias legislativas.

Durante todo el primer año y semestre de sesiones de segundo año, el gobierno de Durán Ballén lideró con exclusividad la producción de leyes modernizadoras. A mediados del segundo año, el gobierno cedió ese espacio y liderazgo al Partido Social Cristiano, al que tuvo que otorgar por completo la iniciativa en la agenda legislativa durante el tercer año de sesiones. A partir de entonces, el gobierno republicano perdió su dominio y protagonismo en materia de producción legislativa.

En los periodos del democristiano Carlos Vallejo y del liberal Samuel Balletini, ambos apoyados por el Partido Social Cristiano, es cuando se producen los mayores cambios, aunque todavía limitados, en materia de modernización. Después, esta situación no se repite. Con el ascenso del socialcristianismo a la Presidencia del Congreso y su giro a la oposición, así como el pacto del gobierno con la izquierda, la agenda liberal se estanca durante el último bienio del régimen republicano. El PSC, por tanto, dominó tres de los cuatro años la escena legislativa aunque, en el último tramo, en condición de oposición.

El acuerdo legislativo entre republicanos y socialcristianos se puede visualizar mejor desde marzo de 1993 hasta febrero de 1994. En este año, de transición entre las presidencias de Vallejo y Balletini, la producción de leyes oficialistas y estatistas consigue su mayor nivel de coincidencia. Esto es solamente comparable con el cuatrimestre de marzo a junio de 1996, durante la presidencia legislativa de Fabián Alarcón, que marca una línea de ascenso en la propuesta oficialista que no se replica en la propuesta estatista que cae desde junio de 1996 (gráfico 2).

En los periodos legislativos intermedios, la oposición socialcristiana y roldosista se imponen con propuestas estatistas. Así, la constante durante todo el periodo de gobierno de Durán Ballén es la expedición de leyes estatistas y desarrollistas.

Bajo estas consideraciones, el periodo legislativo simultaneo al periodo de gobierno de Sixto Durán Ballén no puede ser considerado como estrictamente neoliberal como lo sugiere un cierto consenso en las ciencias sociales. El promedio en la producción legislativa, durante este régimen, es proteccionista y estatista en materia económica, así como es progresivo en materia de derechos constitucionales. Además, en este gobierno

se produce una relación tirante entre el Ejecutivo y el Congreso, cuyos rendimientos legislativos conducen a producir menos leyes modernizadoras y más proteccionistas.

Esta combinación entre progresividad y liberalismo sitúa al gobierno del presidente Sixto Durán Ballén en un equilibrio socio-liberal, caracterización ideológica que corresponderá profundizarse en estudios cualitativos posteriores.

Anexo 1: Relación de leyes modernizadoras publicadas de 1992 a 1996

Presidente y periodo	Fecha de publicación	Propuesta de ley	Auspiciante	Bloque	Partidos de mayoría y % en el bloque	Observaciones
Carlos Vallejo, DP, 1992-1993.	11/23/1992	Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.	Función Ejecutiva urgente	Oficialista	PSC = 21 = 49%	-Mayoría republicana. - Aunque el PSC es el partido mayoritario, domina la agenda del presidente del gobierno.
	11/30/1992	Presupuestos del Sector Público	Función Ejecutiva urgente	Oficialista	PUR-PCE = 18 = 42%	
	5/28/1993	Mercado de Valores.	Función Ejecutiva urgente	Oficialista	PLRE = 2 = 5%	
					CFP = 1 = 2%	
					FRA = 1 = 2%	
					Total = 43 (55%)	
Samuel Balletini, PLRE, 1993-1994	12/31/1993	Modernización del Estado.	Función Ejecutiva ordinario	Oficialista	PSC = 21 = 55%	-Mayoría dominada por el PSC y lo que quedaba de los partidos al extremo ideológico, más dos antiguos aliados. -El PSC prepara su camino para dominar en la escena legislativa y liderar la iniciativa modernizadora, por ahora compartida con el Ejecutivo.
	5/12/1994	General de Instituciones Financieras.	Función ejecutiva ordinario	Oficialista	PRE = 4 = 10%	
	6/14/1994	Ley de Desarrollo Agrario	Moeller Freile Heinz - PSC	Oficialista	ID = 4 = 10%	
	6/15/1994	Reformatoria del Código del Trabajo, artículo 64 y Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, artículo 131.	Noboa Bejarano Ricardo Juan - PSC	Oficialista	DP = 4 = 10%	
					MPD = 3 = 8%	
					PLRE = 1 = 3%	
					FRA = 1 = 3%	
					Total = 38 (49%)	

Heinz Moe- ller, PSC, 1994-1995.	11/23/1994	Reformatoria de la Ley de facilitación de las exportaciones y del transporte acuático.	Bustamante Vera Simón - PSC	Opositor	PSC = 21 = 51% PRE = 15 = 37% G5 = 5 = 12% Total = 41 (54%)	- Mayoría socialcristiana. - Toda la iniciativa modernizadora proviene del PSC
	3/24/1995	Creación del Fondo de Solidaridad	Bloque PSC	Opositor		
	5/11/1995	Reformatoria a la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.	Flores Troncoso Marco Antonio - PSC	Opositor		
Fabian Alarcón, FRA, 1995-1996.	8/30/1995	Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones	Bloque PSC	Opositor	PRE = 15 = 35%	- Mayoría izquierdista - Se produce el mayor volumen de leyes modernizadas aprobadas durante el gobierno de Sixto Durán Ballén
	8/31/1995	Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno.	Alarcón Rivera Fabian Ernesto - FRA	Oficialista	ID = 8 = 19% G7 = 7 = 16%	
	6/13/1996	Reformatoria a la Ley de derechos consulares expedida mediante Decreto Supremo No. 281 de 04/07/1976 y publicado en el Registro oficial No. 69 de 04/20/1976.	Neira Menéndez Xavier - PSC	Opositor	MPD = 3 = 7% APRE = 2 = 5% FRA = 1 = 2% (PCE = 6 = 14%)	

Fuente: Archivo-Biblioteca de la Asamblea Nacional del Ecuador.
Elaboración: el autor.

Política Editorial

Normas para la presentación de artículos

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación es una publicación de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador. La revista publica artículos académicos, notas de investigación, artículos de revisión teórica y documentos de análisis de política pública con relevancia para el estudio y la práctica de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales, particularmente en el contexto latinoamericano. El Consejo Editorial busca mantener un equilibrio entre las disciplinas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, por lo tanto recibe artículos durante todo el año de importancia para una o ambas disciplinas. La revista recibe artículos de alumnos, profesores e investigadores profesionales a nivel nacional e internacional.

Los artículos académicos deberían ser motivados por preguntas teóricas y basadas en investigación empírica. La revista no publica artículos de opinión, o los artículos de un estilo esencialmente editorial o narrativa. Las posiciones adoptadas por los autores están enteramente expresadas bajo su responsabilidad, y no representan la posición oficial del Consejo Editorial o de la revista. Las notas de investigación y los artículos de revisión deberían enfocarse en debates académicos con el fin de profundizar en una posición por medio de investigación y análisis original. Los documentos de análisis de política pública son piezas cortas y técnicas que promueven la forma de abordar un problema particular de la política pública nacional o internacional.

La revista recibe artículos escritos en español o en inglés. Los artículos académicos deberían tener entre 4.000 a 12.000 palabras, con notas, tablas, figuras y apéndices. Los artículos más cortos o más largos también pueden ser considerados, pero tal vez no sean competitivos. Todos los artículos deben ser originales y no deben estar pasando por otro proceso de revisión en otra revista.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de tomar decisiones sobre la publicación de los artículos, y en número de edición en la que ellos aparezcan. El Consejo Editorial busca mantener el anonimato del autor durante el proceso de revisión editorial, en virtud del principio de doble ciego. Por lo tanto, los autores deben eliminar autoreferencias de sus artículos. Los manuscritos deben ser enviados electrónicamente con un resumen de no más de 200 palabras para revistapolitica@udla.edu.ec.

En un documento separado, los autores deben incluir información pertinente, tal como su nombre (s), grados académicos recibidos o en progreso, la afiliación institucional, la fecha de presentación, y una dirección postal completa y correo electrónico.

Una vez revisado el resumen, un miembro del Equipo Editorial se contactará con el autor y le solicitará el envío del documento completo, al igual que de toda tabla o gráfico en archivos separados en formato Excel o JPG según corresponda. Adicionalmente, toda tabla y figura deberá estar embebida en el lugar en el que debe aparecer en el texto.

Los artículos son inicialmente revisados por el Editor en Jefe y por lo menos otro Miembro del Equipo Editorial. Si un artículo se considera inadecuado para la revista en esta etapa, los autores serán informados inmediatamente por el Editor en Jefe. Los artículos que son seleccionados por el Editor en Jefe y el Equipo Editorial serán revisados por árbitros adicionales desde fuera de la Universidad de las Américas, en Quito. La práctica general es que los artículos seleccionados son revisados por al menos otro miembro del equipo editorial y de al menos un árbitro externo. Los árbitros proporcionan una recomendación al Consejo Editorial de si el artículo debe ser publicado, y, en el caso de una recomendación positiva, se someterán también sus comentarios sobre el artículo.

Los autores de los artículos seleccionados recibirán una decisión y comentarios sobre sus artículos dentro de dos o tres meses siguientes a la presentación, en la que autores deberán trabajar para hacer frente a cualquier comentario planteado por los revisores con el fin de publicar sus artículos. Si el Editor en Jefe considera que las sugerencias realizadas no se han abordado suficientemente, el Consejo Editorial se reserva el derecho de no publicar el artículo, o dar al autor oportunidades adicionales para trabajar sobre el texto hasta que los requisitos estipulados sean satisfechos.

Referencias Bibliográficas

Normas de estilo

A partir de su tercera edición, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación* se ajustará a *The Chicago Manual of Style, 16th Edition*. El Manual Chicago guiará preguntas de las citas y referencias, y, en lo posible, las cuestiones de la gramática y el estilo. Dado que la revista publica artículos tanto en los idiomas español e inglés,

los artículos deben cumplir con sus respectivas normas lingüísticas. Los autores deberán ubicar sus artículos en el marco de la literatura académica existente sobre el tema, mediante el uso de notas al pie. Estas notas deben ser desde el principio en el manuscrito y remitir a los lectores a los artículos antecedentes, sobre todo cuando hay un debate en la literatura. El Consejo Editorial evitará la publicación de una investigación poco original, sin embargo, en el caso de la supervisión del Consejo Editorial, la responsabilidad por la publicación de tal investigación recaerá en última instancia en el autor.

A continuación se proporcionan ejemplos de algunos de los formatos más comunes para las notas bibliográficas.

NOTAS DE FONDO

A menudo es útil al principio de un manuscrito para colocar el artículo de uno dentro de la literatura académica existente a través de la utilización de las notas de fondo.

El siguiente es un ejemplo de una nota tan sustantiva:

“The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, “Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace,” *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501–530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, “The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR) relevant Theory?” *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221–244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, “Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School,” *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155–1175; and Mary M. Manjikian, “From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381–401.”¹

LIBROS

Primera nota

Nombre del autor completo, Título del libro (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pág. 21.

Notas posteriores

Apellido del autor, *Título del Libro*, número de página.

Kissinger, op. cit., págs. 23–25.

Si la primera nota es seguida inmediatamente por las referencias a la misma obra, solo tiene que utilizar ""Ibid."" En lugar de poner el apellido del autor y el título del libro, los números de página todavía deben ser incluidos.

Ibid., págs. 23–25.

LIBROS CON UN EDITOR

Primera nota

Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), pág. 7.

Notas posteriores

Arnson, op. cit., pág. 101.

Ibid., pág. 101.

¹ This example of a substantive note is taken from Lucas Kello, "The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft," *International Security*, Vol. 38, No. 2 (Fall 2013), pp. 7–40.

CAPÍTULO DENTRO DE UN LIBRO EDICIÓN

Primera nota

Nombre completo del autor, "Título del capítulo," en el Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s). Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pág. 343.

Notas posteriores

Waltz, op. cit., pág. 343.

Ibíd., pág. 343.

ARTICULOS DE REVISTAS

Primera nota

Nombre completo del autor, "Título del artículo," Nombre de la Revista, Número de volumen, Número de emisión (Temporada y año de publicación), Página(s).

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), pág. 10.

Si uno está haciendo una mención general a la totalidad del artículo de revista, a continuación, se debe incluir la gama completa de las páginas.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), págs. 5-49.

Notas posteriores

Mearsheimer, op. cit., págs. 9-14.

Ibíd., págs. 9-14.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

Primera nota

“Nombre del artículo”, *Editor*, Fecha exacta de publicación, Página(s) y/o sitio web URL (si se encuentra en línea).

“Science Friction,” *Business Week*, May 29, 2006, http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm

Notas posteriores

“Science Friction,” op. cit.

Ibíd.

INFORMES (NO)GUBERNAMENTALES

Primera nota

Nombre de la institución, *Nombre del Informe* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

Notas posteriores

NIC, op. cit., págs. 31–34.

Ibíd, págs. 31–34.

SITIOS WEB

Primera nota

Nombre del editor en línea (persona o institución), “Nombre de la página web,” URL del sitio web.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “SIPRI Military Expenditure Database,” http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

Notas posteriores

SIPRI, op. cit.

Ibíd.

REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Submission Guidelines for Articles

Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales is a publication of the Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales of the Universidad de Las Américas in Quito, Ecuador. The journal publishes scholarly articles, research notes, review articles, and policy papers with relevance to the study and practice of Political Science and International Relations, particularly within the Latin American context. The Editorial Council seeks to maintain a balance between the disciplines of Political Science and International Relations, and therefore receives articles throughout the year of significance to either or both disciplines. The journal receives articles from students, professors, and professional researchers at the national and international levels.

Scholarly articles should be motivated by theoretical questions and based on empirical research. The journal does not publish opinion pieces, or articles of an essentially editorial or narrative style. The positions taken by the authors are entirely their own, and do not represent an official position of either the Chief Editor or the publisher. Research notes and review articles should focus on a particular scholarly debate and seek to advance a position through original research and analysis. Policy papers are short, technical pieces advocating how to address a particular problem of national or international public policy.

The journal receives articles written in either Spanish or English. Scholarly articles should be between 8,000 and 12,000 words in length, including notes, tables, figures, and appendixes. Shorter or longer articles are also considered, but may not be competitive. All articles must be original, and must not be in process of revision in other Journal.

The Editorial Council reserves the right to make decisions over the publication of articles, including in which edition they will appear. The Editorial Council seeks to maintain author anonymity under the double-blind principle during the editorial decision-making and review processes; authors should therefore remove self-references from their articles. Manuscripts must be submitted electronically with an abstract of no more than 200 words to revistapolitica@udla.edu.ec. In a separate document, authors should include pertinent information such as their name(s), academic degrees received or being completed, institutional

affiliation(s), the date of submission, and a complete mailing address and email address.

Once that the abstract has been reviewed, a member of the Editorial Team will get in contact with the author and will ask for the submission of the full document, as well as every table or graphic in separated archives in Excel or JPG format as the case may be. Additionally, all tables and figures must be embedded in the place in which it should appear in the text.

Articles are initially reviewed by the Chief Editor and by at least one other member of the Editorial Team. If an article is deemed inappropriate for the journal at this stage, authors will be promptly notified by the Chief Editor. Articles that are selected by the Chief Editor and the Editorial Team are then reviewed by additional referees from within and outside the Universidad de Las Américas, Quito.

The general practice is that selected articles are reviewed by at least one other member of the Editorial Team and by at least one external referee. Referees provide a recommendation to the Editorial Council of whether or not the article should be published, and, in the cases of a positive recommendation, also submit their feedback on the article. Authors of selected articles will receive a decision and feedback on their articles within two to three months of submission, at which point authors must work to address any concerns raised by the reviewers in order to publish their articles. If the Chief Editor believes that these concerns have not been sufficiently addressed, then the Editorial Council reserves the right either not to publish the article, or to give the author additional opportunities to work on the article until the requirements stipulated by the Chief Editor are satisfied.

Style Norms

Beginning in its third edition, the *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will conform to The Chicago Manual of Style, 16th Edition. The Chicago Manual will guide questions of citations and referencing, and, as much as possible, issues of grammar and style. Since the journal publishes articles in both the Spanish and English languages, articles must conform to their respective language norms.

Authors should place their articles within the existing scholarly literature on a topic through the use of footnotes. These notes should be early on in the manuscript and refer readers to antecedent articles, particularly where there is debate between scholars. The Consejo

Editorial will rigorously seek to avoid the publication of unoriginal research; however, in the case of oversight by the Consejo Editorial, the responsibility for publishing unoriginal research ultimately rests with the author. *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* employs a specific version of the notes-bibliography system based on *The Chicago Manual of Style*. This system uses complete, bibliographic footnotes, but does not include bibliographies or reference sections. The main benefit of this system for authors is that it allows for the easy integration of substantive notes into the text of the article. The main benefits of this system for readers are that the sources of information can be quickly identified and that other relevant scholarly work on a topic can be easily found. Examples of some of the most common formats for bibliographic footnotes have been provided below.

SUBSTANTIVE NOTES

It is often useful early in a manuscript to place one's article within the existing scholarly literature through the use of substantive notes. The following is an example of such a substantive note.

"The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, "Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace," *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501-530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, "The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR) relevant Theory?" *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221-244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155-1175; and Mary M. Manjikian, "From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381-401."²

BOOKS

First note

Author's full name, Book Title (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21. If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

Subsequent notes

Author's last name, Title of the Book, page number.

Kissinger, *Diplomacy*, pp. 23–25.

If the first note is immediately followed by references to the same book, simply use "Ibíd." instead of putting the author's last name and the book title; page numbers should still be included.

Ibíd., pp. 23–25.

BOOKS WITH AN EDITOR

First note

Editor's full name, ed., *Book Title* (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21.

If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), p. 7.

Subsequent notes

Arnson, *In the Wake of War*, p. 101.

Ibíd., p. 101.

CHAPTER WITHIN AN EDITED BOOK

First note

Author's full name, "Title of the Chapter," in Editor's full name, ed., Title of the Book (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers. Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 343.

Second note

Waltz, "A Reply to My Critics," p. 343. *Ibíd.*, p. 343.

JOURNAL ARTICLES

First note

Author's full name, "Title of the Article," *Name of the Journal*, Volume number, Issue number (Season and year of publication), page numbers.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), p. 10.

If one is making a general citation to the entire journal article, then the complete range of pages should be included.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International

Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 5–49.

Subsequent notes

Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 9–14.

Ibíd., pp. 9–14.

PERIODICALS & NEWSPAPERS

First note

"Name of the article," *Publisher*, Exact date of publication, Page numbers or website URL (if found online).

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm

Subsequent notes

"Science Friction." *Ibíd.*

INSTITUTIONAL & GOVERNMENT REPORTS

First note

Name of the institution, Name of the Report (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers.

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

Second note

NIC, *Global Trends 2030*, pp. 31–34.

Ibíd., pp. 31–34.

WEBSITES

First note

Name of online publisher (individual or institution), “Name of Website,” Website URL.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Military Expenditure Database”. http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

Subsequent notes

SIPRI, “Military Expenditure Database.”

Ibíd.



www.udla.edu.ec