



Política exterior y cooperación: del discurso a la acción

*Alicia Guzmán León**

La cooperación internacional está presente en cada tejido de nuestro país. Más de diez mil convenios firmados¹ en casi cuarenta años no han eliminado un escenario económico y político inestable. Aunque el Ecuador recibe asistencia humanitaria, militar y para el desarrollo, este artículo se refiere específicamente a esta última. Este análisis busca primero presentar el escenario de la política exterior y cooperación internacional previo al gobierno de Rafael Correa, tomando a la cooperación dentro del Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina como un ejemplo de la misma. Segundo, se presenta el paradigma que rige tanto la política interna como externa del Ecuador y como ésta se vincula al ALBA. Finalmente, se confronta el discurso con la realidad comercial y de cooperación de varios países de Sudamérica así como los resultados y la institucionalidad antes y después de la Revolución Ciudadana.

De acuerdo con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define

como las corrientes dirigidas a países que figuran en la Parte I de la Lista del CAD² y a instituciones multilaterales con destino a países receptores de la ayuda de la Parte I y que son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos, y cada una de cuyas

* Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; <aliciaguzman5@hotmail.com>.

1 La base de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores –SITRAC– está siendo actualizada y se conoce que el número de convenios vigentes y no vigentes suman más de diez mil.

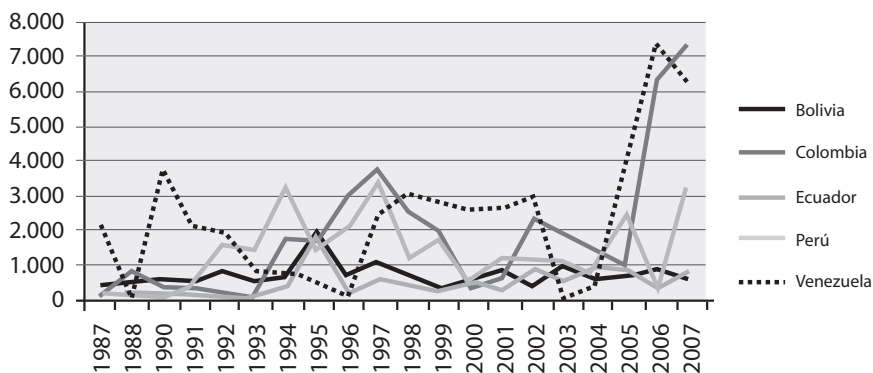
2 <www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm>.

transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y, b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25%. La promoción del desarrollo y el bienestar económico son su objetivo principal.³

El gráfico 1 muestra el flujo de AOD en la región andina en los últimos veinte años. Este gráfico habla de una evolución errática donde es imposible prever una tendencia para el Ecuador, es el espejo del escenario nacional donde ha primado la espontaneidad y una política reactiva en vez de la planificación y propuestas proactivas a largo plazo.



Gráfico 1. AOD Región Andina 1987-2007



Fuente: «OECD.org». Elaboración: autora.

La tabla 1 acompaña al gráfico 1 e incluye también a Brasil y Argentina para tener un punto de referencia adicional. En estos 20 años, seguido de cerca por Bolivia, Ecuador es el país que recibe menos recursos provenientes por AOD dentro de la región. Perú duplica el monto de los dos anteriores y se ubica atrás de Colombia con apenas 12 mil millones considerando el

3 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Oficina de Interpretación de Lenguas, ¿Qué es AOD?, p. 1, en: <<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%F3n%20espa%F1ola/Estadisticas/Que%20es%20AOD%20.pdf>>.



paquete de asistencia del Plan Colombia. A pesar de la retórica ideológica que rodea la política de Venezuela en relación con su soberanía, independencia y comercio, los flujos de AOD confirman que la cooperación es parte importante de la política económica de ese país al punto que sobrepasa a Colombia con 12 mil millones aproximadamente, constituyéndose en el país con mayor flujo de AOD en la región andina. Si se observan los últimos diez años, Venezuela capta montos sustanciosos comparados con los recibidos entre 1987-1996 al punto que el total de esta última década es de US \$ 94.869,74 lo que sobrepasa incluso a Argentina, que recibe US \$ 86.940,86; Brasil es un coloso con una estrategia internacional abierta que se traduce en montos que se constituyen en un ingreso real para su economía y además es país cooperante con importantes intervenciones en varios países en África, América Latina y el Caribe. Es importante establecer que a pesar de los montos crecientes en AOD específicos para estos países, la AOD para América Latina y el Caribe como región decreció del 9% en el 2004 al 6,69% en el 2006 (ver tabla 1).

AOD, el alcance del concepto

Esta definición sin embargo, omite una esfera política inherente a las relaciones que involucra la AOD, explícita en la asistencia militar. Esta omisión crea un sesgo poco crítico encarcelado en un metalenguaje donde aparece como un componente indispensable para el desarrollo y bienestar de los países en una relación vertical Norte-Sur, rico-pobre, desarrollado-en vías de desarrollo. Para poder hacer un análisis objetivo alrededor de la AOD, urge hacer una diferenciación e incluso una división del concepto que fusiona la cooperación reembolsable o créditos (CR) y cooperación no reembolsable o donaciones (CNR), de lo contrario se distorsiona la percepción de la cooperación. El gráfico 2 muestra que la relación entre créditos y donaciones es de 3 a 1. La tabla 2 que complementa al gráfico 2 determina que aunque el 2007 registra los montos más altos de CNR, los valores que se registran como crédito son los más altos del período comprendido entre 1998-2006. En este período es importante ver que aunque en ciertos años la CNR sobrepasa los 200 millones, el promedio de ésta es de US \$ 187,5. Las cifras develan la ausencia de estrategias de negociación para lograr montos mayores de CNR, dando paso a un creciente endeudamiento.



Tabla 1. AOD región andina, Brasil y Argentina 1987-2007 (millones de dólares)



	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1987	959,00	398,00	787,00	122,00	369,00	149,00	2.145,00
1988	1.252,00	470,00	3.390	772,00	220,00	96,70	36,90
1989	1.506,00	557,00	3.797	327,00	220,00	28,80	491,00
1990	675,00	557,00	1.888	403,00	203,00	92,50	3.771,00
1991	242,00	576,00	3.668	319,00	141,00	346,00	2.169,00
1992	953,00	821,00	1701	79,10	158,00	1.614,00	1.964,00
1993	4.966,00	531,00	3.750	112,00	81,90	1.357,00	816,00
1994	8.693,00	642,10	3.361	1.681,00	366,30	3.256,00	850,20
1995	7.970,00	1.977,00	9.188	1.676,00	1.543,00	1.407,00	572,00
1996	6.305,60	708,38	11.124	2.972,80	149,66	2.189,30	54,54
1997	13.805,00	1.081,10	19.808	3.713,60	597,49	3.368,10	2.434,50

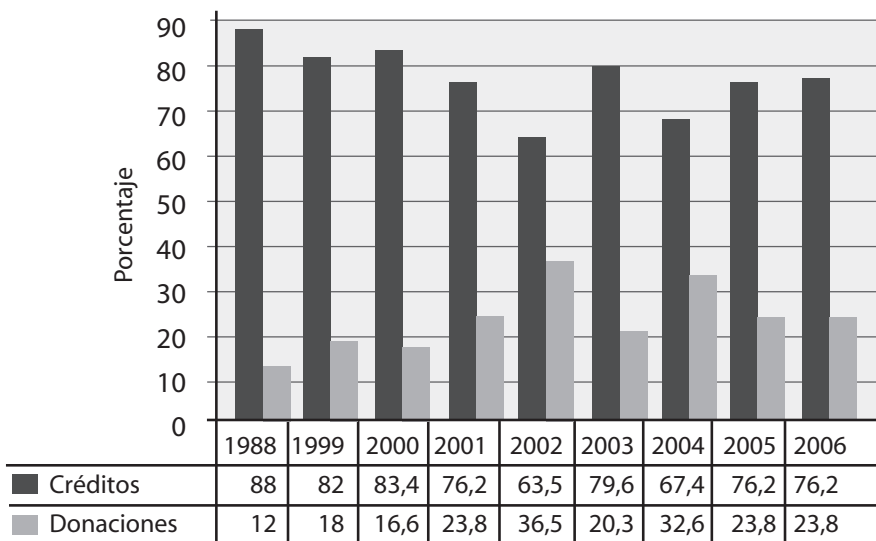


	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1998	12.689,00	796,29	23.408,00	2.496,70	439,25	1.176,00	3.019,10
1999	25.995,00	335,04	23.422,00	1.938,60	239,40	1.649,90	2.824,30
2000	7.951,60	637,87	21.139,00	328,76	432,17	567,14	2.607,50
2001	217,32	877,87	14.434,00	595,35	273,18	1.163,90	2.636,30
2002	5.731,80	336,61	2.471,10	2.390,00	861,14	1.181,00	2.977,50
2003	3.849,00	975,00	1.057,00	1.962,00	579,10	1.098,00	82,51
2004	1.729,00	593,90	245,70	1.370,00	884,70	701,80	428,70
2005	4.979,00	664,90	21.594,00	990,60	861,80	2.516,00	3.609,00
2006	4.230,00	885,30	29.358,00	6.350,00	375,10	493,60	7.314,00
2007	5.765,00	595,30	54.561,00	7.331,00	792,90	3.269,00	6.272,00
Total 87-07	140.019,00	17.749,00	319.887,00	48.509,00	14.690,00	35.832,00	60.664,00

Fuente: <www.oecd.org>.



Grafico 2. Crédito versus donaciones 1998-2006



Fuente: Informe INECI, Informe de Cooperación para el Desarrollo 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006-2007; Plan Colombia y asistencia internacional recreando el estado en los Andes. Elaboración: autora.

En un intento por contrastar estas cifras con otras fuentes no tradicionales de ingresos para el Estado, he tomado las remesas de emigrantes ecuatorianos en el exterior. Según cifras del Banco Mundial,⁴ en el 2006 el Ecuador percibió ingresos de US \$ 2.922 millones por concepto de remesas, es decir un incremento de alrededor del 54% con relación al año 2000. Las remesas son el segundo rubro de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país después del petróleo y representan alrededor del 6% del PIB. El informe de *Evolución de Remesas* del Banco Central del Ecuador establece que a finales de 2007 se registró un crecimiento de las remesas del 25,1%, con respecto al

4 BancoMundial, *World Development Indicators data base*, Washington, abril de 2008.



2005, y de 5,5% respecto a 2006, alcanzando los US \$ 3.087,9 millones.⁵ La AOD, por lo tanto, no representa ni el 10% de las remesas para el país. La pregunta que plantea esta realidad es: ¿cómo lograr que la política exterior se traduzca en acciones que coadyuven los esfuerzos nacionales?



Tabla 2. AOD Ecuador 1998-2006

	Reembolsable	No reembolsable	Total
Monto en millones de dólares americanos			
1998	842,16	114,84	957,00
1999	431,32	94,68	526,00
2000	602,90	120,00	722,90
2001	726,30	226,90	953,10
2002	409,60	235,60	645,20
2003	645,90	165,10	811,00
2004	374,20	181,40	555,60
2005	364,20	259,20	623,40
2006	928,70	289,74	1.218,44

Fuente: Informe INECI, Informe de Cooperación para el Desarrollo 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006-2007; Plan Colombia y asistencia internacional: recreando el estado en los Andes. Elaboración: autora.

5 Citado en *Perfil Migratorio del Ecuador*, OIM Ecuador, 2009. Información obtenida de las publicaciones en línea del sitio web del Banco Central del Ecuador y los Boletines de Evolución de las Remesas, 2006, 2007 y 2008, en: <www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/indice.htm>.

Caso: Colombia y la CNR

La falta de estrategias en la política exterior y de cooperación del Ecuador como respuesta a problemas internacionales urgentes se evidencia, además, en la ausencia de políticas específicas a cada tema y su sostenibilidad. Un ejemplo es Colombia. Si bien el Planex⁶ 2020 ya establecía a Colombia⁷ como país prioritario en el 2005, porque “Colombia representa la peor crisis humanitaria de Occidente y la tercera en el mundo”,⁸ las políticas alrededor del mismo se limitan a la necesaria adhesión al principio de no intervención, además de reconocer la guerra civil de Colombia como una de las principales amenazas a la seguridad del Ecuador.

El Planex no se equivocaba. La problemática de Colombia ha tenido inmensas repercusiones políticas, económicas y sociales para el Ecuador. Según datos de la Dirección General de Migración de la Policía Nacional, entre el período 2000-2005 llegaron al Ecuador 368.318 ciudadanos colombianos entre los que figuran refugiados aceptados, negados, migrantes irregulares o con alguna categoría migratoria.⁹ A esto se suma el presupuesto militar más alto de la historia, casi triplicado en los últimos tres años (ver gráfico 3); Ecuador es hoy el país con el mayor presupuesto de defensa de América Latina.¹⁰ Como porcentaje del presupuesto, en el 2008 se destinó el 10,70%. Le siguen: Colombia (9,30%), Chile (8,49%) y Uruguay (7,31%). Con relación a su PIB, el 3,41% del mismo es Defensa Nacional, de lejos le sigue Colombia (2,97%) y Chile (2,63%).

Sin embargo, el Planex carece de líneas estratégicas y políticas que le permitan pallear las secuelas de la migración y violencia que azotan a las provincias fronterizas del norte. Tampoco incluye una estrategia interinstitucional coordinada que permita construir políticas regionales y sectoriales

6 Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*.

7 Dentro del *Planex 2020* se determinan como países y áreas prioritarias para Ecuador: Colombia y Perú como países vecinos; América Latina; Estados Unidos; Unión Europea, España; Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Además, se establecen ocho ejes transversales de la acción internacional: soberanía, protección de emigrantes, derechos humanos, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo y organismos multilaterales.

8 Citado en *Planex 2020*, posición de ACNUR Ecuador, p. 19.

9 Citado en *Perfil Migratorio del Ecuador*, OIM Ecuador, 2008, p. 31.

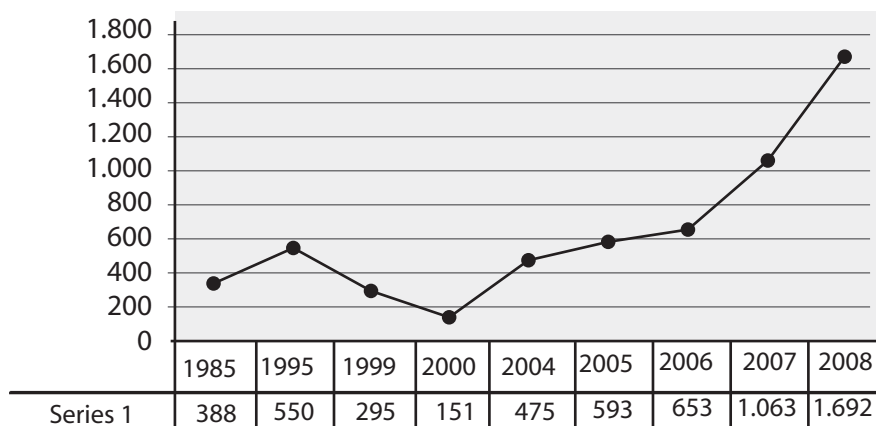
10 RESDAL, *Atlas comparativo de Defensa Nacional para América Latina, 2007-2008*, cap. 2, pp. 4849, en: <www.resdal.org>.



que requieran ser financiadas por el Estado en coordinación con la comunidad internacional. Los “cómo” son el gran ausente de este ejercicio de planificación de política exterior.



Gráfico 3. Gasto en defensa Nacional 1985-2008
(millones de dólares)



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina –RESDAL–, en Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional-Economía de defensa, en: <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap5.htm>; Lupa Fiscal Ecuador, Informe 1, diciembre 2005 y Atlas comparativo de Defensa Nacional para América Latina 2007-2008. Elaboración: autora.

En este contexto, cabe analizar el paquete de cooperación militar y para el desarrollo que incluyó el Plan Colombia bajo el paraguas de la Iniciativa Regional Andina –IRA–, cuyos montos se detallan en la tabla 3. A pesar de la problemática, los aportes de Estados Unidos para el país no corresponden con sus implicancias. Este ejemplo es importante, ya que incorpora no solo la CNR dentro del paquete de asistencia, sino además el componente de asistencia militar. En ambos casos, sin embargo, Ecuador alcanza apenas un 4,2 y 5%, respectivamente (ver tabla 3).

Frente a este paquete de asistencia, ¿cuál ha sido la estrategia del Ecuador? En relación con Estados Unidos, Ecuador compartía hasta el 2009 una base militar, comparte aún su moneda, además de la problemática de

Colombia en su economía y seguridad nacional; para la economía nacional Estados Unidos es el socio comercial y cooperante más importante.¹¹ Por el lado de Colombia, compartimos frontera, idioma, cultura, historia, comercio, interconexiones eléctricas, etc., cruciales para ambos países.

 **Tabla 3. Iniciativa Regional Andina en cifras**
(millones de dólares)

País	Asistencia militar y policial	%	Asistencia económica y social	%	Total	%
Colombia	313,0	66,0	150,0	58,0	463,0	63,0
Perú	66,0	14,0	50,0	19,0	116,0	16,0
Bolivia	49,0	10,0	42,0	16,0	91,0	12,0
Ecuador	20,0	4,2	15,0	6,0	35,0	5,0
Brasil	12,0	2,5	0,0		12,0	2,0
Venezuela	5,0	1,1	0,0		5,0	1,0
Panamá	9,0	1,9			9,0	1,0
Total	474,0	100,0	257,0	100,0	731,0	100,0

Fuente: <<http://www.ciponline.org/colombia/04forops.htm>>.

11 En 2008, la Ayuda Oficial de EUA al Desarrollo (AOD) aumentó drásticamente en los sectores sociales y económicos de todo el mundo, tomando como base los datos preliminares que Estados Unidos proporcionó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) esta semana. Una vez más, Estados Unidos es el donante individual más importante del mundo en función de desembolsos netos anuales. Estados Unidos proporcionará, en noviembre, los datos finales de su ayuda al desarrollo. En el año 2008, la AOD alcanzó 26.000 millones de dólares, cifra que supuso un aumento de 4.200 millones de dólares o un 19% comparado con el año 2007; ver Embajada de Estados Unidos en Caracas, *Ayuda oficial de Estados Unidos al desarrollo en 2008. EUA aumenta su ayuda exterior en sectores sociales y económicos*, abril 1 de 2009, en: <<http://caracas.usembassy.gov/?d=5873>>.



Revolución Ciudadana, política exterior y cooperación internacional

La nueva Constitución del Ecuador “impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica”¹² y “garantiza la soberanía nacional, promueve la integración latinoamericana e impulsa la inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz de un sistema democrático y equitativo mundial”.¹³ El grado de especificidad de la Constitución le da casi el carácter de ley. Así, por ejemplo, el artículo 5 establece que:

El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.¹⁴

A esto se suma la integración monetaria y financiera; el manejo sustentable del patrimonio natural; armonización de las legislaciones nacionales; la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; una política común de defensa que fortalezca una alianza estratégica, y la consolidación de organizaciones de carácter supranacional.¹⁵

La Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES) responde a la Constitución con un modelo de desarrollo endógeno¹⁶ que incluye una propuesta de inserción inteligente¹⁷ del Ecuador al sistema mundo.¹⁸ Este se basa en la división del país en siete regiones e incluye cinco ejes: diversificación y especialización de la producción a nivel regional; soberanía energética: cambio de matriz energética sostenible y descentralizada; fortalecimiento de las ciudades intermedias; inserción del patrimonio natural en un contexto social, económico y cultural; y gestión sostenible del agua en función de riego, consumo, energía y prevención de desastres.

12 *Constitución de la República del Ecuador*, título VIII: Relaciones Internacionales, capítulo primero: Principios de las Relaciones Internacionales, artículo 416, numeral 11.

13 *Ibid.*, artículo 276, numeral 5.

14 *Ibid.*, artículo 5.

15 *Ibid.*, artículo 23.

16 La propuesta plantea la “reinención del Estado y su organización institucional para hacer posible el nuevo esquema de desarrollo endógeno y su inserción inteligente en el sistema mundo”. Un sistema que busca “garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a través de una estrategia sustitutiva de exportaciones e importaciones”, en SENPLADES, *Notas para la Discusión: Estrategia Nacional de Desarrollo Humano*, febrero 2009, slide 10 y 19.

17 Enfoque sistémico que implica una perspectiva política, comercial, financiera y poblacional. Se busca complementariedades y cooperación, en lugar de competencia. *Ibid.*, slide 13.

El desarrollo endógeno busca constituirse en la política de desarrollo y horizonte de la cooperación internacional. Sin embargo, este modelo no nació en Ecuador sino en Venezuela y se constituye en la política social, económica y territorial de lo que el gobierno de Venezuela llama la *Misión Vuelvan Caras*.¹⁹ Según la misma, este modelo surge como una alternativa al modelo de desarrollo exógeno en sus tres etapas:²⁰ modelo primario exportador, de crecimiento hacia fuera; modelo de la sustitución de importaciones; y modelo neoliberal. El modelo exógeno queda como causante de la inequidad y problemas estructurales de Venezuela. El objetivo del nuevo paradigma es:

abrir y explorar relaciones de producción diferentes y que sean sustentables en el tiempo, donde prime la autogestión, articulada por el trabajo asociado y no asalariado, de propiedad colectiva o estatal, donde prime el reparto igualitario del excedente, entre otros.²¹

Aunque no explícita, las regiones SENPLADES tienen su paralelo en el Núcleo de Desarrollo Endógeno –NUDE–, “un territorio adecuadamente demarcado, habitado por un conjunto de personas identificadas entre sí por una comunidad de historia, cultura, tradición de lucha y actividades económicas. El NUDE se construye bajo la guía y apoyo (sociopolítico y tecnoproductivo) de la *Misión Vuelvan Caras*, sus coordinadores, facilitadores e instructores, y con el acompañamiento y supervisión permanente del Estado, hasta que su dinámica productiva se considere autosustentable, es decir,

18 *Ibid.*

19 La *Misión Vuelvan Caras*, creada por el presidente Chávez a comienzos de 2004, es un instrumento de vanguardia para la transformación social y económica y la lucha contra la pobreza. Se orienta a promover la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo endógeno, sustentable y solidario, a partir de la transformación cultural de las relaciones sociales y de producción por medio de la capacitación para el trabajo y la promoción de la asociación en cooperativas en los sectores pobres y excluidos, y su plena inclusión en los procesos socioproductivos locales. Recientemente, la *Misión Vuelvan Caras* fue incorporada al Ministerio para la Economía Popular en un intento de acelerar su extensión y profundidad. Esta misión se concreta a partir de Núcleos de Desarrollo Endógeno cuya definición se explica más adelante en este escrito. Los núcleos articulan un conjunto de cooperativas de producción y servicios y a su vez, cada núcleo se relaciona con otros espacios definidos para generar redes de cooperación productiva a partir del trabajo de las cooperativas organizadas de acuerdo con las potencialidades de cada núcleo y la vocación de los lanceros y lanceras, de acuerdo con cinco frentes de batalla: agrícola, industrial, turístico, infraestructura, servicios. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, *Desarrollo endógeno Bolivariano*, p. 2426, en: http://www.minec.gob.ve/publicaciones/desarrollo_endogeno.pdf.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*, pp. 27-28.



hasta que el núcleo se mantenga por sus propios medios”.²² Para asegurar el éxito de los NUDE, el Estado venezolano garantizaría: financiamiento, organización política y técnico-productiva, infraestructura, organización en cooperativas, seguimiento, tecnología e integración entre las “misiones sociales del Estado” a través de redes productivas.²³ El desarrollo en-

El desafío es construir un modelo que sobrepase la retórica y acoja las particularidades de cada país para que las diferencias se cierren a través de propuestas concretas e instituciones sólidas.

dógeno tiene mucho del concepto de economía creativa que la UNCTAD define como generadora de ingresos, empleo y exportaciones mientras promueve la inclusión social, diversidad cultural y el desarrollo humano. Involucra aspectos económicos, culturales y sociales que interactúan con la tecnología, propiedad intelectual y turismo; es un set de actividades económicas basadas en el conocimiento con una dimensión de desarrollo y vínculos transversales al nivel macro y micro para toda la economía. Es una opción de desarrollo viable que requiere respuestas de política pública interdisciplinarias e innovadoras además de acción interministerial”.²⁴ En el Ecuador existen ya redes productivas financiadas por la CNR de los EUA. Es decir, que aunque innovador, las estrategias que impulsa el modelo ya se están implementando. Pero más allá de la frontera ecuatoriana, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe –ALBA– se abandera de este modelo y pretende que “los grandes acuerdos de integración deberían quedar supeditados a los objetivos del desarrollo endógeno”²⁵ para crear un modelo basado en la solidaridad pero además para “ayudar a los países más débiles a superar las desventajas que los separan de los países más pode-

22 *Ibid.*, p. 30.

23 Es el conjunto de interconexiones entre diversas actividades productivas con el fin de armonizar producción y consumo dentro de un mínimo esfuerzo de intercambio. La forma de una red productiva, y especialmente los términos de intercambio entre sus componentes, se mantiene independientemente de la escala de aplicación. Así, puede hablarse de una red productiva interna a cada núcleo de desarrollo endógeno, del mismo modo que puede hablarse de una red productiva regional o nacional. *Ibid.*, p. 32.

24 UNCTAD, *Creative Economy Report 2008*, cap. 1, “Concept and context of the creative economy”, p. 15, en: <<http://stats.unctad.org/Creative/tableviewer/document.aspx?FileId=1>>.

25 ¿Cómo queda el desarrollo endógeno en el ALBA?, en: <<http://www.alternativabolivariana.org/mo-dules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1925>>.

rosos del hemisferio”. El ALBA busca ser una alternativa al ALCA y una propuesta de integración diferente.

De tal forma el desarrollo endógeno se consagra como el modelo a impulsar también a través de la política exterior y sobre todo de la cooperación de fondos compensatorios destinados a “corregir las disparidades entre los países de la región”. La propuesta del ALBA prioriza, al igual que la Constitución ecuatoriana, la integración latinoamericana además de la negociación en bloques subregionales y la conformación de posiciones comunes frente a procesos de negociación comercial.

El 24 de junio de 2009 no solo Ecuador emitió su declaración de adhesión al ALBA sino además ésta se redefinió como una alianza política, económica y social en defensa de la independencia, la soberanía, la autodeterminación y la identidad de los países que la integran y de los intereses y aspiraciones de los pueblos del Sur frente a los intentos de dominación política y económica²⁶ *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos*.²⁷ A nivel comercial el ALBA puede entenderse porque Ecuador, junto con Venezuela, son los países de mayor dependencia a un número reducido de bienes exportables.²⁸ Esta alianza podría cristalizarse en una estrategia para combatir esta dependencia. A nivel político, el artículo 419 de la Constitución establece que “la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que,²⁹ entre otros, “...establezcan alianzas políticas o militares”,³⁰ El ALBA no es la excepción en caso de que así se defina.

La Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–³¹ es un producto concreto del ALBA e incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. La

26 *Declaración de la VI cumbre extraordinaria del ALBATCP*, Maracay, Estado Aragua, 24 de junio de 2009, en: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1984>.

27 *Ibid.*

28 CORPEI, “Ecuador en el mercado mundial de exportaciones”, en *Estudio del sector exportador 2008*, cap. V, Quito, 2008, p. 110, en: http://www.corpei.org/archivos/documentos/3._capitulo_ii.pdf.

29 Constitución de la República del Ecuador, tít. VIII: Relaciones Internacionales, cap. 2o.: Tratados e instrumentos internacionales, art. 419.

30 *Ibid.*, art. 419, num. 2.

31 La fecha de creación de la UNASUR es el 23 de mayo de 2008.



UNASUR plasma ese ímpetu integracionista cuyo objetivo es la creación de un bloque político que promueva un mundo multipolar y reemplace las iniciativas regionales como son CAN y MERCOSUR. Venezuela, sin embargo, pretende ir más allá al acordar una reunión entre la Unión Africana y la UNASUR para septiembre de este año con el fin de “marchar por la unidad de América Latina, el Caribe y África para lograr el equilibrio en el mundo”.³² Esta visión responde además a una realidad comercial Sur-Sur que “ha aumentado de 577 millardos de dólares en 1995 a 1.700 millardos en el 2005 que en términos porcentuales equivale a un incremento del 11% en 1995 al 15% en el 2005. El resultado es que hoy casi la mitad de las exportaciones del Tercer Mundo es Sur-Sur”.³³ UNASUR es una respuesta oportuna a este escenario, es una propuesta ambiciosa y una apuesta que no se ha cristalizado completamente en la CAN, pero que sin embargo ha dado pasos agigantados en el MERCOSUR. En la reciente reunión en Bariloche, quedó claro que la UNASUR tiene un gran potencial para convertirse en un mecanismo de resolución de conflictos en la región y que en un futuro próximo podría reemplazar en gran medida el rol de la OEA para los países de América del Sur e influenciar la política de EUA para América Latina. De todas formas las intrínsecas asimetrías de los socios de la UNASUR empañarían la urgencia de que se consagre como un espacio real de gobernanza regional que impulse propuestas de los 12 países miembros y mucho menos como un mercado común.

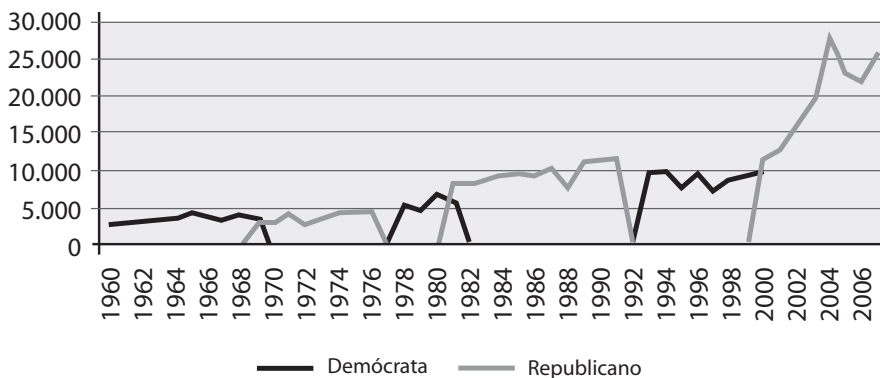
Por ahora queda claro que Ecuador es parte de un proyecto político regional que se plasma en nuestra Constitución, Plan Nacional de Desarrollo y política exterior. Es importante, sin embargo, hacer un análisis de las estrategias más allá de la retórica e ideología. Si en algo se diferencia este gobierno de su historia inmediata, es en haber enmarcado la política interna y externa dentro de un mismo paradigma, concordante con los preceptos del proyecto político del país. En esta perspectiva, la cooperación internacional se insertaría como un componente para la implementación de este proyecto nacional y regional. A continuación presento los desafíos de la CNR en el Ecuador:

32 Ocarina Espinoza, “Chávez acuerda reunión de UNASUR con la Unión Africana para septiembre”, en *El Universal*, Caracas, 31 de agosto de 2009, en: <http://economia.eluniversal.com/2009/08/31/pol_ava_chavezacuereuni_31A2681447.shtml>.

33 CORPEI, *Estudio del sector exportador 2008*, p. 45, en: <http://www.corpei.org/archivos/documentos/3_capitulo_ii.pdf>.

1. La ideología dirige el análisis. La investigación para la inserción inteligente plantea un mapa donde los países se diferencian por colores que corresponden a izquierda, centro izquierda, derecha liberal o monarquías, sesgando la investigación que además queda incompleta. Tomo como ejemplo a nuestro mayor socio comercial y cooperante para América Latina: EUA, que aparece en estos mapas como derecha liberal. No se incorporan otras variables ni la política de cooperación de ese país. El gráfico 4 expone la evolución de la cooperación de Estados Unidos desde 1960, dependiendo del partido político gobernante. En períodos de derecha republicana y conservadora, los montos de CNR se multiplican. Urge un análisis objetivo y que complejice la realidad para poder construir estrategias reales que respondan a los requerimientos del país.

 **Gráfico 4. Evolución AOD por partido político en EUA**



Fuente: <www.oecd.org>. Elaboración: autora.

2. Los flujos comerciales de los países de la región andina, Brasil, Argentina y Chile muestran que aparte de estos dos últimos, el resto tiene como principal socio comercial a EUA. El 54% de las exportaciones de Venezuela en el 2007, 42% de Ecuador, 30% de Colombia, 18,5% de Perú y 16% de Brasil se fueron a EUA.³⁴ Nuestro país, Venezuela y Colombia

34 *Trade Statistics*, en: <http://www.blx.com/paginasInfoLatam.aspx?PAG_ID=24&CAT_ID=5>.



tienen una peligrosa dependencia en pocos mercados y productos. La mirada Sur-Sur es nueva y requiere un análisis objetivo que mida las áreas en las que podríamos desarrollar un intercambio complementario. La estrategia de CNR debería incorporar asistencia técnica de países que hayan tenido éxito en la diversificación de sus exportaciones. Hay países latinoamericanos que han disminuido considerablemente la dependencia en pocos productos, encontrándose entre ellos Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y México. Chile, Ecuador, Argentina y Perú no han tenido variación y hay otros que se han deteriorado como Venezuela y Panamá³⁵ (ver tabla 4).

3. Otra variable que SENPLADES analiza es el flujo turístico hacia Ecuador. Las estadísticas señalan que en el 2008 vinieron 244.406 estadounidenses; 200.487 colombianos, 147.420 peruanos, 50.000 españoles, 26.771 venezolanos, 25.000 ingleses, 24.000 chilenos y 24.000 alemanes, 14.000 mexicanos, 11.000 cubanos, entre otros.³⁶ Es imprescindible un análisis para diferenciar a las personas que ingresan al país como brigadistas del gobierno y refugiados y quienes realmente aportan a nuestra economía con divisas, creando cientos de miles de puestos de trabajo y microempresas.
4. La adhesión al ALBA y el alineamiento político del gobierno ecuatoriano ha conllevado a un sinnúmero de viajes y acuerdos con países no tradicionales. Los viajes presidenciales suman 45 aparte de 476 desplazamientos de altos funcionarios al exterior.³⁷ Estos viajes han sido acompañados de la firma de varios convenios de cooperación. Sin embargo, muchos de éstos no son viables. No existe un análisis técnico de cada tema que se envía para la firma de un convenio. Los problemas surgen en la etapa de implementación. De tal forma que podríamos medir la política exterior del régimen con los convenios firmados, pero si los confrontamos con los convenios implementados, vemos enormes brechas e inconsistencias. A pesar de dos

35 CORPEI, Estudio del sector exportador 2008, p. 110, en: http://www.corpei.org/archivos/documentos/5._capitulo_iv.pdf.

36 Ministerio de Turismo, *Estadísticas Turísticas*, en: http://www.turismo.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=95

37 Redacción de Guayaquil, “99 días le tomó a Correa viajar 45 veces fuera del país”, en diario *Expreso*, Guayaquil, septiembre 1 de 2009, en: <http://www.diarioexpreso.com/ediciones/2009/04/08/actualidad/99-dias-le-tomo-a-correa-viajar-45-veces-fuera-del-pais/Default.asp>.



Tabla 4. Exportaciones 2007 América del Sur

Exportaciones por países

Desde	Ecuador	Venezuela	Perú	Brasil	Colombia	Chile	Argentina
EUA	41,5%	53,5%	18,5%	15,8%	30,4%	12,4%	7,8%
Perú	8,3%				3,7%		
Colombia	6,0%						
Chile	4,8%						7,1%
Holanda		8,8%				5,8%	
China		3,7%	11,5%	6,7%		14,8%	9,6%
España		3,0%					
Argentina				9,0%			
Alemania				5,0%			
Venezuela					12,3%		
Brasil							17,4%
Ecuador					5,4%		
México							
Japón						10,5%	

Fuente: <http://www.blx.com/paginasInfoLatam.aspx?PAG_ID=28&CAT_ID=5#cuentas_nacionales>. Elaboración: autora.

años y medio de gobierno, no existe aún un proceso interinstitucional que responda a consensos, análisis técnicos y de inteligencia de cada uno de los países visitados o a visitarse. Un ejemplo es el memorándum firmado con Irán para analizar la viabilidad de una nueva línea de navegación marítima. El problema es plantear al banano como producto de exportación a Irán, ya que tardaría en llegar entre 38 y 43 días. A esto se sumarían altísimos costos de transportación y el embargo de Irán que dificultaría el necesario reabastecimiento de combustible en otros puertos. La inserción inteligente significa pensar para innovar. En este contexto, cabe señalar que Ecuador exporta

US \$ 130 millones en *software* y es considerado por el gobierno como un sector productivo ganador que, además, es *no tradicional*, y que entre el 2005 y 2007 duplicó sus montos de exportación. Hoy la tecnología es considerada como motor de la industria creativa.³⁸ ¿por qué no insertarnos también en esta lógica?

5. El sistema de cooperación internacional (SECI) no se ha consolidado dentro de un modelo de gestión en el que se delimiten los roles y funciones de cada una de las entidades involucradas: Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), Cancillería, SENPLADES, CONCOPE, CONAJUPARE, AME, ministerios coordinadores y sectoriales. El resultado es que la política exterior y de cooperación internacional es aún un territorio gris sin mayores direccionales donde las instituciones nacionales optan por una relación directa con los cooperantes, éstos no saben quién es su interlocutor. Aún no están definidas las políticas sectoriales y tampoco los programas o proyectos susceptibles de recibir cooperación internacional. Estas indefiniciones redundan en conflictos y afectan la débil institucionalidad de la AGECI, que en el 2009 ha cambiado de dirección tres veces. Si esta agencia va a permanecer como otras en la región: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), ACCI Colombia, ABC Brasil, entre otras, urge fortalecerla e implementar un modelo de gestión.
6. Información: el INECI fue un gran esfuerzo para la transparencia de la información de la CNR. Si bien contaba solamente con información de los cooperantes, entregó de forma anual información de todos los programas, proyectos o fondos ejecutados. Hoy, la AGECI no cuenta con una base de datos que por lo menos incluya la misma información del INECI. No se ha sistematizado la información del 2007 ni 2008. Las instituciones contrapartes nacionales tampoco cuentan con información. Por ejemplo: el Plan

38 Concepto UNCTAD para industria creativa: “are the cycles of creation, production and distribution of goods and services that use creativity and intellectual capital as primary inputs; constitute a set of knowledge-based activities, focused on but not limited to arts, potentially generating revenues from trade and intellectual property rights; comprise tangible products and intangible intellectual or artistic services with creative content, economic value and market objectives; are at the cross road among the artisan, services and industrial sectors; and constitute a new dynamic sector in world trade”, en UNCTAD, “Concept and context of the creative economy”, en *Creative Economy Report 2008*, cap. 1, p. 13, en: <http://stats.unctad.org/Creative/tableviewer/document.aspx?FileId=125>.

Ecuador perdió toda la información de los programas, proyectos y fondos que se implementaron en frontera norte. Así, perdemos la posibilidad de informar, transparentar, hacer seguimiento, tomar correctivos, evaluar las mejores prácticas para replicarlas y aprender de las lecciones para nuevas propuestas dentro y fuera del país. No sabemos cuáles son las capacidades que se han construido en el país con la CNR susceptibles de convertirse en producto de exportación. Aunque la Cancillería está actualizando la base de datos de los tratados –SITRAC–, el desafío de contar con información veraz y oportuna es aún inmenso y requiere de coordinación interinstitucional.

Conclusiones

Si antes no existía un norte claro sobre la política exterior y cooperación, hoy el gran paraguas del ALBA, UNASUR y la Constitución se consagran como el horizonte al que vamos. La mirada desde el Sur es inédita y oportuna. Este esfuerzo tiene que ser valorado y analizado con objetividad para que puedan consolidarse acciones para lograr políticas públicas tendientes a lograr no solo un país con mayor equidad sino una región. Tomando las palabras del presidente Lula da Silva el 10 de agosto en Quito, en la Sala Capitular, no se trata de crear “un club de amigos rodeados de enemigos”, tampoco se trata de copiar procesos porque aunque América Latina comparte historia, cultura e idioma, las asimetrías en nuestras economías hacen de cada país, un caso único.

La diferencia entre la UNASUR y el ALBA es la misma entre el discurso y la acción. Mientras la primera sigue el pragmatismo y liderazgo económico del colosal Brasil, la segunda se abandera del discurso de una revolución que agoniza. El desafío es construir un modelo que sobrepase la retórica y acoja las particularidades de cada país para que las diferencias se cierren a través de propuestas concretas e instituciones sólidas. Al momento, el paradigma del desarrollo endógeno no cuenta con las estrategias para implementarlo y, por lo tanto, queda por ahora como un concepto hueco a la hora de hacer política pública. A nivel de política exterior, es hora de que la táctica sea sumar fortalezas en el Sur y Norte que permitan viabilizar esta visión regional dentro de un contexto mundial donde se incorporen la mayor cantidad de socios. La cooperación internacional es transversal a cada sector y, por lo tanto sirve de fotografía para evaluar la complejidad de un análisis que se derrite en la ideología. Hoy por hoy se requiere urgentemente una mirada objetiva para construir estrategias, políticas y procesos que aterricen a estos conceptos en el día a día de los ecuatorianos.

Bibliografía

- ALBA, *Declaración de la VI Cumbre extraordinaria del ALBA-TCP*, Maracay, Estado Aragua, 2009, en: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1984>.
- Banco Central del Ecuador, *Boletines de Evolución de las Remesas*, 2006, 2007 y 2008, en: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/indice/htm>.
- Banco Mundial, *World Development Indicators database*, abril 2008, Washington.
- Constitución de la República del Ecuador, Quito, 2009.
- CORPEI, Estudio del sector exportador 2008, Quito, CORPEI, 2008, en: http://www.corpei.org/archivos/documentos/3._capitulo._ii.pdf.
- Embajada de Estados Unidos en Caracas, “Ayuda oficial de Estados Unidos al desarrollo en 2008, EUA aumenta su ayuda exterior en sectores sociales y económicos”, abril 1 de 2009, en: <http://caracas.usembassy.gov/?d=5873>.
- Espinoza, Ocarina, “Chávez acuerda reunión de UNASUR con la Unión Africana para septiembre”, en *El Universal*, 31 de agosto de 2009, en: http://economia.eluniverso.com/2009/08/31/pol_ava_chavez-acuerda-euni_31A2681447.shtml.
- Expreso, “99 días le tomó a Correa viajar 45 veces fuera del país”, en *Expreso*, Guayaquil, 1 de septiembre de 2009, en: <http://www.diario-expreso.com/ediciones/2009/04/08/actualidad/99-dias-le-tomo-a-correa-viajar-45-veces-fuera-del-pais/Default.asp>.
- Guzmán, Alicia, *Plan Colombia y asistencia internacional: recreando el Estado en los Andes*, Quito, Abya-Yala, 2005.
- INECI, *Informes de cooperación para el desarrollo 2001-2007*, Quito, Camaleón Diseño Visual, 2007.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Oficina de Interpretación de Lenguas, *¿Qué es AOD?*, en: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%F3n%20espa%F1ola/Estadisticas/Que%20es%20AOD%20.pdf>.
- Ministerio de Economía de Venezuela, *Desarrollo endógeno bolivariano*, Caracas, en: http://www.minec.gob.ve/publicaciones/desarrollo_endogeno.pdf.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*, Quito, 2006.
- Ministerio de Turismo, “Estadísticas turísticas”, en: http://www.turismo.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=459&Itemid=95.
- Organization for Economic Co-operation and Development –OECD–, en: http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html.
- OIM-Ecuador, *Perfil Migratorio del Ecuador*, 2009.
- RESDAL, *Atlas comparativo de Defensa Nacional para América Latina edición 2007-2008*, en: <http://www.resdal.org/>.
- SENPLADES, *Notas para la Discusión: Estrategia Nacional de Desarrollo Humano*, Quito, febrero 2009.
- Trade Statistics, en: http://www.blx.com/paginasInfoLatam.aspx?PAG_ID=24&CAT_ID=5.
- UNCTAD, “Creative Economy Report 2008”, en: <http://stats.unctad.org/Creative/tableviewer/document.aspx?FileId=125>.