Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Revista de Investigación

Vol. 6
Núm. 6
e-ISSN: 2588-1035

Nota Editorial — *Bernardo Gortaire M.*

Imágenes del contexto político ecuatoriano

Dinámica del poder en el gobierno de Rafael Correa — *Paola Lozada*

Partidos políticos en el Ecuador: relatos de una historia recurrente. Una aproximación a las fuerzas políticas del país, sus características y devenir entre 1979 y 2017 — *Manuela Celi*

Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador — *Enrique Crespo*

Otros temas

Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problématique — *Renato Rivera Rhon*

'Keeping the Lines of Communication Open': Carter Administration and Saddam's Iraq — *Javier Gil*

Estados del arte

Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales: Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista — *Diana Castro*

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Revista de Investigación

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas

www.udla.edu.ec

Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación
e-ISSN: 2588-1035
Volumen 6, Issue 1, Número 6
Septiembre/Octubre 2017
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.

Editor: Bernardo Gortaire Morejón
Asistente Editorial: Michelle Llanga

Consejo Editorial:
María Alejandra Auza, Universidad de Las Américas, Ecuador
José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador
María Inés Bayas, Universidad de Piura, Perú
Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador
Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá
Sebastián Mantilla, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Ecuador
Andrés Mejía, King's College, Reino Unido
Nathan A. Sears, University of Toronto, Canadá
Johannes Waldmueller, Universidad de Las Américas, Ecuador

Equipo Editorial:
Bernardo Gortaire Morejón
Michelle Llanga
Shakira Galarza
Alexandra Izurieta
Virginia Paredes

Evaluadores expertos en esta edición:
Econ. Francisco Pareja, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; Dr. Antonio Sillau, Universidad de Navarra, España; Dr. Edgar Zamora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador; MSc. Isabel Díaz, London School of Economics, Reino Unido.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales:
Decano: Mauricio Montalvo
Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:
Directora: Carolina Urigüen

Diseño y diagramación:
Alejandra Zárate
Impresión:
Editorial Ecuador

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 (EC170125), Quito-Ecuador
www.udla.edu.ec

Índice

Nota Editorial
Bernardo Gortaire Morejón..... 4

Dosier: Imágenes del contexto político ecuatoriano

1. Dinámica del poder en el gobierno de Rafael Correa
Dynamic of power in Rafael Correa's government
Paola Lozada..... 10

2. Partidos políticos en el Ecuador: relatos de una historia recurrente. Una aproximación a las fuerzas políticas del país, sus características y devenir entre 1979 y 2017
Political parties in Ecuador: tales of a recurrent history. An approximation to the political forces of the country, their characteristics and historical path between 1979 and 2017
Manuela Celi 29

3. Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador
Causas y permanencia de la corrupción, el rol de la confianza y los dilemas sociales: El caso de Ecuador
Enrique Crespo..... 64

Otros temas

4. Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problématique
Organizaciones Regionales Latinoamericanas desde 1948 a 2011: Problemática del Pooling, la Delegación, y la Diplomacia Presidencia
Renato Rivera Rhon 98

5. 'Keeping the Lines of Communication Open': Carter Administration and Saddam's Iraq
'*Manteniendo las líneas de comunicación abiertas*': *La administración de Carter y el Irak de Saddam*
Javier Gil 121

Estados del arte

6. Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales: Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista
Towards a new cartography of International Relations: Development and expansion of the disciplinary frontiers in a pluralist era
Diana Castro 146

Política Editorial 178

Submission Guidelines 184

Nota Editorial

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación continúa con el proceso, ya establecido, de construir un medio de creación y difusión de contenido académico y científico dentro de las áreas de la Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. Publicada por la Universidad de Las Américas (UDLA), nuestra Revista aspira hacer visible el esfuerzo y dedicación de los alumnos y docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, con especial énfasis en aquellos que forman parte de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Al mismo tiempo, nuestra publicación es ya un crisol abierto donde se receptan artículos de diferentes países del mundo, que complementan y nutren el debate generado dentro de nuestra institución, y que contribuyen con la expansión de estudios académicos y originales para fortalecer a la ciencia.

La sexta edición de la Revista está dividida en tres secciones. La primera sección es un dosier que responde a la coyuntura e historia política del Ecuador ("Imágenes del contexto político ecuatoriano"). Este dosier ilustra de manera notable la estructura en la cual se ha venido desarrollando la política a nivel local, y al mismo tiempo presenta un análisis significativo de los efectos de la presidencia de Rafael Correa Delgado, como una de las figuras políticas más relevantes del Ecuador en los últimos diez años; sin lugar a dudas, los artículos presentados en esta sección serán fuente de consulta indispensable para entender el escenario político del país en los años venideros. La segunda sección está conformada por artículos de temática abierta ("Otros temas"), y cuenta con la participación de dos expertos en el área de las Relaciones Internacionales que abordan sus temáticas con notable prolijidad, trayendo consigo un significativo aporte para los campos de la Integración Regional y el análisis histórico de Medio Oriente de manera respectiva. Finalmente, continuando con nuestro legado de publicaciones de carácter netamente científico, la tercera sección ("Estados del arte") cuenta con un excepcional aporte al campo de estudio de las teorías de las Relaciones Internacionales, que representará una lectura obligatoria para todo aquel que se interese en comprender los 'Grandes Debates' de este campo de estudio.

El primer artículo del dosier, titulado "Dinámica del poder en el gobierno de Rafael Correa" (Dynamic of power in Rafael Correa's government) de la autora Paola Lozada, examina objetivamente el legado de la estructura y dinámicas de poder del Presidente Rafael Correa desde 2007 hasta 2016; tomando conceptos de autores como Max Weber, el artículo determina que el gobierno de Correa dependió de un liderazgo carismático y un dominio legal que devino en un abuso de poder por parte del mandatario, haciendo uso efectivo de un sistema de democracia plebiscitaria, a pesar del intento de la sociedad civil de defender identidades ajenas al proyecto de la Revolución Ciudadana. El segundo artículo, titulado "Partidos políticos en el Ecuador: relatos de una historia recurrente. Una aproximación a las fuerzas políticas del país, sus características y devenir entre 1979 y 2017" (Political parties in Ecuador: tales of a recurrent history. An approximation to the political forces of the country, their characteristics and historical path between 1979 and 2017) de la autora Manuela Celi, realiza un recorrido histórico de la estructura del sistema de partidos de Ecuador desde sus orígenes hasta la actualidad, generando una asociación directa entre la historia política ecuatoriana y la coyuntura actual del país donde un solo movimiento político (Alianza País) ha concentrado el poder por un período superior a diez años. El artículo concluye con una crítica a la estructura de los partidos

locales, que han sido incapaces de establecer una figura de representación óptima de las demandas sociales ni de fortalecer al sistema político por lo que se puede esperar un modelo cíclico caracterizado por una permanente crisis política. El tercer artículo del dosier, titulado "Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador" (Causas y permanencia de la corrupción, el rol de la confianza y los dilemas sociales: El caso de Ecuador) del autor Enrique Crespo, aplica al caso ecuatoriano los estudios de Bo Rothstein en el campo del análisis de la corrupción como una cuestión de confianza vertical y horizontal. El artículo concluye que existe una correlación directa entre la confianza vertical y horizontal en el país, lo que incide directamente en los niveles de corrupción a nivel local; sin embargo, también afirma que no existe una relación directa entre la confianza interpersonal y la percepción y persistencia de la corrupción en el país, por lo que se considera necesario superar los análisis deterministas y avanzar a un estudio más amplio que llegue a explicar casos como el de Ecuador.

En la sección de "Otros temas", el primer artículo, titulado "Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problématique" (Organizaciones Regionales Latinoamericanas desde 1948 a 2011: Problemática del *Pooling*, la Delegación, y la Diplomacia Presidencial) del autor Renato Rivera Rhon, se enfoca en la dinámica de la integración regional de los países de América Latina y cómo la estructura de la diplomacia presidencial se ha consolidado como herramienta principal en los procesos de integración de la región, a pesar de sus resultados superficiales, en detrimento de otras prácticas como el *pooling* o la delegación que han resultado más eficientes en otras regiones. El artículo determina que las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) incidieron directamente en las políticas económicas de la región entre las décadas de 1970 y 1980 lo que devino en la estructura actual de las organizaciones regionales que se muestran más débiles que aquellas que fueron creadas antes de dicho período de tiempo. El segundo artículo, titulado "'Keeping the Lines of Communication Open': Carter Administration and Saddam's Iraq" ('Manteniendo las líneas de comunicación abiertas': La administración de Carter y el Irak de Saddam) del autor Javier Gil, hace un estudio de caso de las relaciones entre Estados Unidos e Iraq durante los gobiernos de Jimmy Carter y de Saddam Hussein. El artículo recopila importante información de varias fuentes oficiales en las que se registran los esfuerzos internos de la administración estadounidense para mantener una relación amistosa con la administración de Hussein; sin embargo, los conflictos en la región con Irán afectaron directamente a los diálogos e impidieron cualquier avance que la administración de Carter pretendía.

Finalmente, en la sección "Estados del arte" se incluye el artículo "Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales: Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista" (Towards a new cartography of International Relations: Development and expansion of the disciplinary frontiers in a pluralist era) de la autora Diana Castro. El artículo se enfoca en un recorrido académico e histórico de los 'Grandes Debates' dentro del área de estudio de las Relaciones Internacionales y plantea el diseño de un nuevo mapa disciplinar que supere las dicotomías inter-paradigmáticas que proponga un pluralismo integrador que trate temas sustantivos de la realidad internacional.

Bernardo Gortaire Morejón
Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*
Universidad de Las Américas

Editor's Note

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación continues the process, already established, of building a space of creation and diffusion of academic and scientific content inside the areas of Political Science and International Relations. Published by Universidad de Las Américas (UDLA), our Journal aims to make visible the effort and dedication of the students and professor of the Faculty of Law and Social Sciences, with special emphasis on those that constitute the Career of Political Sciences and International Relations. At the same time, our Journal is already an open melting pot where articles from different countries of the world are received, which complements and nourishes the debate generated within our institution, and contributes with the expansion of academic and original studies that strengthen the Science.

The sixth edition of the Journal is divided in three sections. The first section is a dossier that answers to the political juncture and history of Ecuador ("Imágenes del contexto político ecuatoriano"). This dossier illustrates in a remarkable way the structure in which politics has been developing locally, and at the same time it presents a significant analysis of the effects of the presidency of Rafael Correa Delgado, as one of the most relevant political figures of the last ten years; without doubts, the articles presented in this section will be an indispensable source of reference to understand the political scenery of the country in the following years. The second section is conformed by open theme articles ("Otros temas"), and counts with the participation of two experts in the area of International Relations that address their topics with a notable tidiness, bringing up a significant contribution to the fields of Regional Integration and historical analysis of Middle East respectively. Finally, continuing with our legacy of publications of scientific character, the third section ("Estados del arte") counts with an exceptional contribution to the study field of International Relations theories, which will represent a must read for everyone that is interested in understanding the 'Big Debates' of this study field.

The first article on the dossier, entitled "Dinámica del poder en el gobierno de Rafael Correa" (Dynamic of power in Rafael Correa's government) from the author Paola Lozada, examines objectively the legacy of the structure and dynamics of power of President Rafael Correa from 2007 until 2016; taking concepts of authors such as Max Weber, the article determines that the government of Correa depended on a charismatic leadership and legal dominance that turned into an abuse of power on behalf of the President, using effectively a system of plebiscitary democracy, despite of the civil society attempt to defend identities external to the project of the Revolución Ciudadana. The second article, entitled "Partidos políticos en el Ecuador: relatos de una historia recurrente. Una aproximación a las fuerzas políticas del país, sus características y devenir entre 1979 y 2017" (Political parties in Ecuador: tales of a recurrent history. An approximation to the political forces of the country, their characteristics and historical path between 1979 and 2017) from the author Manuela Celi, realizes a historical overview of Ecuador's party system structure from its origins to the present day, it generates a direct association between the Ecuadorian political history and the country's current situation in which only a political movement (Alianza País) has absorbed the power for a period superior to ten years. The article concludes with a critic to the structure of local parties, which have been unable to establish an optimal figure of representation of social

demands, nor strengthening the political system reason why a cyclical model, characterized by a permanent political crisis, could be expected. The third article on the dossier, entitled "Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador" (Causas y permanencia de la corrupción, el rol de la confianza y los dilemas sociales: El caso de Ecuador) from the author Enrique Crespo, applies to the Ecuadorian case the studies of Bo Rothstein on the field of corruption analysis as a matter of vertical and horizontal trust. The article concludes that there is a direct correlation between vertical and horizontal trust in the country, which insides directly in the levels of corruption at the local level; however, it also affirms that there is not a direct relation between interpersonal trust and the presence and persistence of corruption in the country, reason why it is considered that it is necessary to overcome the deterministic analysis and to advance to a wider study that may explain cases such as the Ecuadorian.

In the section "Otros temas", the fist article, entitled "Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problématique" (Organizaciones Regionales Latinoamericanas desde 1948 a 2011: Problemática del *Pooling*, la Delegación, y la Diplomacia Presidencial) from the author Renato Rivera Rhon, focuses on the dynamics of the regional integration of Latin American countries and how the structure of presidential diplomacy has consolidated as the main tool in the region's integration processes, despite of their superficial results, at the expense of other practices such as pooling or delegation that have been more efficient in other regions. The article determines that the recommendations of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) came into play directly in the economic policies of the region between the decades of 1970 and 1980 which turned into the current structure of regional organizations that have shown to be weaker than those that were created before that period of time. The second article, entitled "'Keeping the Lines of Communication Open': Carter Administration and Saddam's Iraq" ('Manteniendo las líneas de comunicación abiertas': La administración de Carter y el Irak de Saddam) from the author Javier Gil, makes a study case of the relations between the United States and Iraq during Jimmy Carter's and Saddam Hussein's administrations. The article compiles important information from several official sources in which different internal efforts of the American administration to maintain a friendly relationship with Hussein's administration are registered; however, the regional conflicts with Iran affected directly the dialogues and prevented any advance that Carter's administration pretended.

Finally, in the section "Estados del arte" the article "Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales: Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista" (Towards a new cartography of International Relations: Development and expansion of the disciplinary frontiers in a pluralist era) from the autor Diana Castro is included. The article is focused on a historical and academic overview of the 'Big Debates' inside of the study field of the International Relations, and poses the design of a new disciplinary map that overcomes the inter-paradigmatic dichotomies that propose an integrative pluralism which deals with substantive themes of the international reality.

Bernardo Gortaire Morejón
Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*
Universidad de Las Américas

CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Dosier: Imágenes del contexto político ecuatoriano

Dinámica del poder en el gobierno de Rafael Correa

Dynamic of power in Rafael Correa's government

Paola Lozada*

Resumen: Este artículo pretende analizar el ejercicio de poder durante el gobierno de Rafael Correa. Con este objetivo se realiza una revisión histórica de la dinámica de poder desde el inicio de su mandato (2007) hasta las últimas manifestaciones registradas en marzo de 2016. Por medio de la Teoría Constructivista se destaca tanto la construcción social de los intereses, donde la democracia se ratifica como la normal social, y el proceso de formación de identidades colectivas, así como los elementos ideacionales de poder que inciden en la lucha social en contra de las decisiones del mandatario, en la política exterior y en el quehacer del gobierno. En este contexto se plantea que el gobierno, en su búsqueda de permanencia en el poder, ha optado por la estrategia de la democracia plebiscitaria de Max Weber, mientras que el pueblo, desde su carácter reaccionario, levanta su queja a través de diferentes espacios y mecanismos de expresión formales e informales que van desde las urnas y las sátiras, hasta la calle.

Palabras Clave: Poder, Gobierno, Rafael Correa, Constructivismo, Democracia plebiscitaria.

Abstract: This article seeks to analyze the exercise of power during Rafael Correa's government. With this objective, a historical revision of the dynamic of power is made, since the beginning of his mandate (2007) until the latest manifestations in March 2016. Through the constructivist theory, it is noted both the construction of social interests, in which democracy is ratified as the social norm, and the process of collective identities formation, as well as the ideational elements of power that come into play in the social struggle against the leader decisions, in foreign policy and in government labor. In this context, it is proposed that, in its search for holding the power the government has chosen to use Max Weber's plebiscitary democracy strategy, while the population, from their reactionary nature, complains through different formal and informal spaces and mechanisms of expression such as ballots, satires and the street.

* Magister en Relaciones Internacionales. Profesora Agregada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. pvlozada@puce.edu.ec
** Fecha de recepción: junio 2017 / Fecha de aceptación: julio 2017

Introducción

La presente investigación pretende poner en evidencia la dinámica del poder en un periodo determinado que abarca desde el inicio de gobierno de Rafael Correa en 2007 hasta abril de 2016. A través del carácter descriptivo de la investigación se indican las principales características, situaciones, eventos y personalidades, como la del líder carismático. En este estudio exploratorio se combina la revisión documental e histórica con el contraste de Teoría Constructivista y democracia plebiscitaria. Se propone que mientras Rafael Correa se inserta en una lógica weberiana de democracia plebiscitaria para mantenerse en el poder, el pueblo encuentra tanto en espacios tradicionales e innovadores el mecanismo para equilibrar el poder, al mismo tiempo que la identidad ecuatoriana como en la construcción social, que se sigue alimentando de su propia historia, victorias y derrotas.

Para complementar la metodología se utilizará el Análisis de Discurso, por cuanto a través de su uso se pueden revelar las estructuras de poder existentes y su significado en el contexto de estudio, por lo que se primará el discurso de Rafael Correa; no obstante, se citarán las intervenciones de algunos actores relevantes. En este contexto, se revisará una de las instituciones más poderosas ligadas al líder carismático, como la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM), sin caer en el análisis institucionalista, sino como base para indagar cómo se filtra la información para incidir en el pueblo.

Este estudio revisa los conceptos de pueblo, sociedad civil y masas. Para definir al pueblo se parte del concepto de Ernesto Laclau en su obra 'La Razón Populista', en donde se señala que pueblo representa "La cristalización de una cadena de equivalencias en la cual la instancia cristalizadora pesa, en su autonomía, tanto como la cadena infraestructural de demandas que hizo posible su surgimiento".[1] En esta concepción, la acumulación de demandas insatisfechas origina una relación de equivalencia que se contrapone a quien produce la situación injusta.[2]

En el caso de la sociedad civil no se pretende entenderla como la panacea de orden, transparencia, cooperación y paz, más bien los actores de la sociedad civil se involucran para obtener poder y desde esa posición alcanzar sus objetivos. De ahí que se adopta la definición de Mario Roitter, quien en su artículo 'El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil' indica que:

> la sociedad civil es un espacio en el cual participan las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de ciudadanía participativa y otros actores sociales individuales que se constituyen en referentes sociales o que conforman colectivos transitorios o permanentes —movimientos sociales, coaliciones, foros, etc. En este espacio simbólico se construye poder

[1] Ernesto Laclau, *La razón populista*, (Buenos Aires: FCE, 2005), pág. 122.
[2] Ibíd.

> y se hace política en diálogo o enfrentamiento con el poder político y el poder económico.[3]

Desde una visión más constructivista, la sociedad civil se crea y se moldea a sí misma en base a sus intereses, necesidades y motivaciones. Así, Dagnino, Olvera & Panfichi en 'La disputa por la construcción democrática en América Latina', afirman que:

> la sociedad civil se expresa empíricamente como una densa red de movimientos sociales y asociaciones de carácter diverso. La naturaleza de tales asociaciones es una contingencia histórica, lo que quiere decir que en cada momento histórico el patrón asociativo es el resultado de tendencias de largo plazo.[4]

Las masas son vistas a través de los conceptos de Ortega y Gasset, se entiende como masa al conjunto de personas no especialmente cualificadas.[5] No se entienda, pues por masas, solo ni principalmente "las masas obreras", masa es el "hombre medio".[6] De este modo se convierte lo que era meramente cantidad, muchedumbre, en una determinación cualitativa: es la cualidad común, es lo mostrenco social, es el hombre en cuanto no se diferencia de otros hombres. En ese sentido, lejos de concepciones marxistas, la definición de Ortega y Gasset prioriza a los individuos haciéndolos partícipes y propositivos del cambio social. Adicionalmente la información teórica será obtenida de autores constructivistas como Wendt y Hopf,[7] mientras que en el caso de la democracia plebiscitaria se substrae a la idea clásica de Max Weber en su obra Economía y sociedad que data del primer cuarto del siglo XX.[8]

La relación entre la democracia plebiscitaria de Weber y la Teoría Constructivista radica en que ambas comportan una fuerte base sociológica, por tanto son susceptibles de transformación desde lo social, particularmente en ambos casos los conceptos y las estructuras se construyen, de ahí que la realidad es el producto de procesos históricos. En esta lógica, la democracia plebiscitaria aborda el estudio de la estructura de poder, como forma de dominación política, que requiere de un líder carismático con una máquina partidaria capaz de atraer a

[3] Mario Roitter, El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. Citado en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela), págs. 17-32, https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Mato2/publication/239595372_Redes_transnacionales_de_actores_globales_y_locales_en_la_produccion_de_representaciones_de_ideas_de_sociedad_civil/links/552be9c00cf2e089a3aabe0d.pdf

[4] Eva Dagnino, Alberto Olvera & Aldo Panfichi, "La disputa por la construcción democrática en América Latina", *Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf

[5] José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, (México: La Guillotina, 2010), pág. 14.

[6] Ibíd.

[7] Alexander Wendt, *Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics*. (International organization, 1992), http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf; Ted Hopf, "The promise of constructivism in International Relations Theory", International Security Vol. 23, N°1 (1998), págs. 71-200.

[8] Max Weber, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 2002).

las masas para fomentar la legitimidad, a través de la creencia afectiva y la legalidad del sistema donde el instrumento cesarístico es el plebiscito.[9] Mientras que para el constructivismo el poder también es una construcción, que depende de la estructura subyacente y del conocimiento compartido, en donde la estructura hace posible las acciones a través de la constitución de actores con ciertas identidades e intereses, así como capacidades materiales con ciertos significados.[10]

La investigación se encuentra dividida en tres etapas que demuestran la evolución de las dinámicas de articulación política, iniciando con el arribo al poder de un candidato *outsider*, cuyo plan de gobierno prometía modificar las relaciones de poder tradicionales para atender las necesidades del pueblo. Posteriormente, se mostrará la dominación y abuso del poder, frente a lo cual se cuestionan las decisiones del mandatario en virtud de su ilimitado poder. Luego, se hace un recuento de algunas manifestaciones del pueblo en el afán de plantear su inconformidad. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre el escenario político. Así, se evidencia que además de la variable del poder, otras variables utilizadas para este estudio son la discrecionalidad en la toma de decisiones y la incoherencia en la política exterior. Estos elementos sirvieron para el procesamiento de la información de algunos de los eventos más icónicos suscitados durante el gobierno de Rafael Correa y que permitieron obtener como hallazgos investigativos elementos que a criterio de la autora inciden significativamente en el proceso de formación de identidades colectivas en el Ecuador.

Expresión de poder popular: ¿Revolución Ciudadana?

El escenario político anterior al arribo al poder de Rafael Correa se caracterizó por una constante inestabilidad. Desde 1996 hasta el 2006 Ecuador tuvo siete presidentes, de los cuales tres no pudieron culminar su periodo presidencial (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) y los otros debieron asumir la presidencia en virtud de los vacíos de poder. La percepción generalizada de malestar y desgaste del sistema político derivaron en que la sociedad ecuatoriana dejó de creer en el perfil de los gobernantes, así como en las estructuras políticas (partidos políticos) y en el sistema neoliberal que rigieron hasta entonces. La necesidad de cambio era incuestionable. Esta afirmación se respalda en el trabajo de Juan Paz y Miño quien en su obra 'Ecuador: Una Democracia Inestable' argumenta que la política del país se concentró en la élite dominante y dio paso al multipartidismo;[11] el modelo económico neoliberal en Ecuador involucionó de corrupción (Bucarám) y salvataje (Mahuad) para ubicarse nuevamente en el modelo empresarial (Gutiérrez). Como resultado de la deslegitimación y desinstitucionalización surgen los problemas de gobernabilidad en la democracia ecuatoriana.

[9] René Vásquez, "Weber y su concepción de democracia posible", *Andamios, Vol.3, N°5* (México: diciembre 2006), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000200011
[10] Wendt, *op. cit.*
[11] Juan Paz y Miño, "Ecuador: Una Democracia Inestable". *Historia Actual Online HAOL*, N° 11 (Otoño, 2006). págs. 89-99.

El economista Rafael Correa, militante del recién creado movimiento político Alianza País, fue elegido presidente en el 2006 y posesionado en el poder en el 2007. Su propuesta política denominada Revolución Ciudadana prometía cambios estructurales en la forma tradicional de manejo del poder a partir de una división de actores: las élites y el 'pueblo'. Las élites fueron criticadas en función de su apego a tendencias neoliberales, permanencia en el poder y monopolios. Ejemplo de ello se encuentra en varios de los discursos propinados por Correa y que se encuentran en la página web de la Presidencia de la República, como el dirigido a la Península de Santa Elena el 1 de marzo de 2007, donde manifestó "aquí mandará el pueblo ecuatoriano, no los pelucones",[12] o el 'discurso a los choferes' el 27 de junio de 2015 en Manta donde afirmó "¡Prohibido olvidar, compatriotas y sobre todo ustedes, queridos jóvenes de la Patria! Solo han representado a unos cuantos [en referencia a las élites], han representado a sus intereses, no a las mayorías".[13]

En el caso del pueblo el ofrecimiento se orientaba a incrementar su participación política, incluir sus demandas y mejorar los niveles de desarrollo, todo esto en el marco del socialismo del siglo XXI, una ideología de carácter progresista que busca salir de la desigualdad y garantizar una vida digna.[14] En los mismos discursos antes mencionados se refleja esta tendencia. En el discurso en Santa Elena Correa ratificó: "aquí hay un gobierno honesto, de gente buena, de manos limpias, de una sola posición, de una sola postura y aquí estamos para cumplir con la Península, con la patria, con la historia";[15] en su intervención hacia los choferes se refiere a la inclusión política:

> Ahora sí tenemos un verdadero diálogo, con todas y con todos, buscando realmente consenso, confrontando ideas y buscando puntos en común y, sobre todo, diálogo con las grandes mayorías, como el sector transportista, trabajando siempre en función del bien común.[16]

Dado que la prioridad política estaba enfocada en el 'pueblo', y de acuerdo con el criterio de la autora, las élites quedaron además de relegadas y estigmatizadas. Las élites se convirtieron en blancos de crítica y reproche. A nivel discursivo, los partidos políticos se tornaron en partidocracia, la prensa se volvió corrupta, a los ricos se los llamó pelucones y a los banqueros se los estereotipó con la crisis del 2000. Las élites ubicadas en espacios claves de poder, como el Congreso y las Cortes, debían ser reemplazadas, para lo cual el mecanismo más efectivo era a través de profundos cambios institucionales ideados en favor de la Revolución Ciudadana.

---

[12] Discurso del Presidente de la República en la Península de Santa Elena, Quito, 01 de marzo de 2007, www.presidencia.gob.ec/wp-content/.../2007-03-01-Discurso-en-Santa-Elena.doc.
[13] Discurso del Presidente Rafael Correa en la Fiesta del Chofer Profesional Ecuatoriano, Manta, 27 de junio de 2015, www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/.../Dia-del-chofer.doc.
[14] María Paula Romo, ¿Cómo es el socialismo del siglo xxi?, La Tendencia, Octubre/Noviembre de 2008, http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4697/1/RFLACSO-LT08-21-Romo.pdf
[15] Discurso del Presidente de la República en la Península de Santa Elena, *op. cit.*
[16] Discurso del Presidente Rafael Correa en la Fiesta del Chofer Profesional Ecuatoriano, *op. cit.*

En ese contexto se organiza la Asamblea Constituyente como la alternativa idónea para replantear la estructura y organización del Estado. Esta nueva entidad tenía el poder para escribir una nueva Constitución. Para llevar a cabo esta iniciativa se realiza el primero de muchos referendos que, además de popularizar la imagen del presidente y legitimar sus ofertas, buscaban democratizar las decisiones del pueblo. No obstante, apenas establecida la Asamblea se realizaron cuestionamientos tanto al proceso como a sus miembros,[17] pues en lugar de evidenciarse representación y pluralidad la mayoría de sus integrantes respondían al gobierno de Correa.[18]

Antes de que la nueva Constitución sea aprobada en un nuevo referendo y publicada en el Registro Oficial, la Asamblea aseguró sus plenos poderes con mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y demás decisiones jerárquicamente superiores a cualquier otra norma de orden jurídico y de cumplimiento obligatorio, y que no estaban sujetas a control o impugnación y que en esencia modificaban la Constitución de 1998.[19]

A nivel internacional, parte de la retórica de Correa se enfocó en deslegitimar a actores claves de la élite internacional: Estados Unidos y organismos financieros multilaterales donde ese país tiene una importante participación, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Los discursos antiimperialistas fueron concomitantes a sus acciones, como el caso del rechazo a las bases militares,[20] la negativa a firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, la expulsión del *country manager* del Banco Mundial, Eduardo Somensatto, quien fue además declarado persona '*non grata*', así como las incesantes críticas al FMI y la terminación con las obligaciones de deuda.[21]

Para el otro actor, el 'pueblo', el gobierno de Correa también había previsto una serie de cambios profundos. Dos de las principales iniciativas instauradas por el gobierno para acercarse al 'pueblo' son, en primer lugar, los enlaces ciudadanos como un espacio para rendición de cuentas al 'pueblo' ecuatoriano; por cuanto "el mandante es el pueblo… y el presidente está a disposición de su gente";[22] y, por otra parte, los gabinetes itinerantes permiten establecer un diálogo directo con los representantes de la comunidad elegida y buscar soluciones conjuntas.[23]

---

[17] Carlos De la Torre, "Technocratic Populism in Ecuador", Journal of Democracy, Volume 24, Number 3, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press (2013), pág. 37.

[18] Andrés Ortiz, "Taking control of the public sphere by manipulating civil society: The citizen revolution in Ecuador". Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe N° 98, (abril 2015), págs. 29-48.

[19] Carlos De la Torre y Andrés Ortiz, "Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador". Democratization Vol.23. N°2, (2016), págs. 221-241.

[20] En el Artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador se estipula que: No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones con propósitos militares.

[21] Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CEPRID), (febrero 2013) http://www.partealta.ec/america/latinoamerica/38748-relaciones-ecuador-estados-unidos-entre-el-antiimperialismo-y-la-necesidad-pragmatica

[22] Palabras del Presidente Correa durante el primer enlace ciudadano.

[23] Por lo general, el enlace se daba en la segunda ciudad en número de población de la Provincia elegida y con identificación de necesidades más evidentes.

Relacionado a lo anterior, la participación ciudadana directa pasó a institucionalizarse a través de la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Sin embargo, esta modificación del esquema democrático en el que destaca la nueva constitución y marco legal ecuatoriano, nuevas instancias, etc., significó en la práctica, que la mayoría de organizaciones de la sociedad civil sean controladas por dichas instancias.[24]

A criterio de Andrés Ortiz,[25] Correa utilizó toda la maquinaria institucional para disciplinar a la sociedad civil y la esfera pública. Concordante con las palabras de De la Torre y Ortiz,[26] quienes plantean que dicha administración cooptó a los movimientos sociales, reguló la sociedad civil y colonizó la esfera pública; cualquier tipo de activismo ni siquiera podría acceder al sistema legal, por cuanto lo judicial también estaba subordinado a Correa. Esto derivó en protestas mayormente encabezadas por el movimiento indígena, como la paralización del 2009, protestas en el 2010 y 2011 con respecto a la ley de aguas y extracción minera, la denuncia ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2012 por la criminalización de la protesta social, entre otros.[27] Esta amenaza a la legitimidad del gobierno, de acuerdo a Maximilian Viatori en su artículo '*Sovereignity and the other in Ecuadorian nationalist discourse*', incidió en que el oficialismo marginalice al movimiento indígena.[28]

Pese a ello, el gobierno contaba con altos índices de aceptación a su gestión. Según el Centro de Estudios y Datos (CEDATOS) al inicio del gobierno de Correa (2007), el mandatario obtuvo el 68% de aprobación, y 51% en el 2009;[29] mientras que de acuerdo a la consultora Perfiles de Opinión el presidente obtuvo el 81.8% de aceptación para el inicio de su periodo y para el 2009 la cifra bajó al 62.0%.[30] Estas cifras reflejaban las expectativas de la población en relación a un cambio positivo en el país, lo que se traduce entre otros aspectos en el mejoramiento en los indicadores de crecimiento económico y reducción de la pobreza y desempleo. De acuerdo a cifras obtenidas en la página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en los primeros años de gobierno la pobreza por consumo tuvo un descenso de 36.74% en diciembre del 2007 a 36.03% en diciembre del 2009.[31] En lo que respecta al PIB, según el Banco

[24] Ortiz, *op. cit.*
[25] Ortiz, *op. cit.*
[26] De la Torre & Ortiz, *op. cit.*
[27] Según Jorge León pese a que el gobierno de Rafael Correa puso en relieve los aspectos simbólicos y culturales de los pueblos indígenas al instaurar al Ecuador con el Sumak Kawsay, hablar quichua y utilizarlo tanto en sus discursos como en los medios de comunicación estatales, exhortar a personalidades indígenas, etc.; el punto de quiebre con el movimiento indígena se produjo en el segundo año de gobierno, debido a intereses en recursos naturales, pues el gobierno rechaza la consulta previa mientras que los indígenas la extracción minera. Jorge León Trujillo, "Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa". Íconos, N° 37, mayo 2010, FLACSO, págs. 13-23.
[28] Maximilian Viatori, "Sovereignity and the other in Ecuadorian nationalist discourse", Identities, Volumen 20, (2013), págs. 190-206.
[29] CEDATOS, Índices de Aprobación a la gestión y credibilidad del Presidente Correa y de la Asamblea Nacional, a febrero 2015, http://www.cedatos.com.ec/
[30] Perfiles de Opinión, Calificación de la gestión del Presidente Correa 2010, http://perfilesdeopinion.com/
[31] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Reporte de Pobreza por ingresos (diciembre 2013), http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/

Mundial se presentan marcadas oscilaciones entre 2007 y 2009, de 2.2%, 6.4% en el 2008 y 0.6% en el 2009.[32] En el caso del desempleo y conforme a los datos de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), la tasa presenta variaciones significativas del 7.3% en el 2007, 6.9% en el 2008 y 8,5% en el 2009.[33]

De manera general se encuentra un escenario caracterizado por la democracia plebiscitaria, donde el discurso populista en el liderazgo de Rafael Correa asegura la adhesión de cada vez más adeptos sin importar el gasto en que se incurre para 'dar una voz al pueblo', pero una voz controlada por instancias estatales. El ideal de creación de un Estado popular se desvanecía para dar paso a la dominación enraizada en la perspectiva weberiana, en la que el 'pueblo' no gobierna, sino que requiere de un líder en cuyas manos se ubican los poderes imperativos.[34]

De la mano con lo anterior, desde la base de una dominación legítima, Correa utiliza a las urnas como el instrumento propicio tanto para obtener legitimidad y reconocimiento del pueblo como para explotar emocionalmente a las masas. En efecto, hasta finales del 2009, las ganancias derivadas del auge petrolero, permitieron impulsar y sostener varios proyectos gubernamentales,[35] entre ellos la realización de convocatorias anuales, dos referendos (2007 y 2008) y un proceso electoral (2009) con resultados completamente favorables para el régimen. De acuerdo a datos obtenidos de la web del Consejo Nacional Electoral (CNE) en la consulta del 2007 relativa a la instalación de la Asamblea Constituyente más del 81% de los votantes aprobaron la propuesta; en el referendo del 2008 se obtuvo el 63.93% de los votos por el sí a la nueva Constitución; y, en las elecciones del 2009, Correa fue el triunfador absoluto al obtener el 51.99% de los votos en la primera vuelta.[36]

Desde el constructivismo, el panorama político cuenta con una fuerte presencia del presidente Correa, quien mantiene altos porcentajes de aprobación en cuanto a su gestión y hace uso de todos los recursos de poder a su alcance, materiales e ideacionales, convirtiendo, a criterio de la autora, a él y todo su movimiento (Alianza País) en la nueva élite de poder. El 'pueblo' ecuatoriano por su parte, encuentra una alternativa a la política tradicional con un líder cuyo perfil y propuesta se ajustan a las necesidades del momento. Finalmente, en el constructo social la democracia se ratifica como la norma social, no obstante quedaba pendiente el tipo de esquema democrático requerido, vacante que fue llenada en la práctica con la democracia plebiscitaria, de ahí que se propone que al hablar de democracia en Ecuador durante el gobierno de Correa es hablar de democracia plebiscitaria.

[32] Banco Mundial, Tasa de crecimiento porcentual anual del PIB a precios de mercado sobre la base de dólares de EE.UU. constantes de 2010, http://www.bancomundial.org/
[33] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT Base de datos y publicaciones estadísticas. Ecuador: Perfil nacional económico, http://www.cepal.org/es
[34] Weber, *op. cit.*
[35] Santiago Basabe Serrano y Julián Martínez, "Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo… con elecciones", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, N°1, 2014, págs. 145-170.
[36] Consejo Nacional Electoral, Resultados Consulta Popular 2007, Resultados Referéndum 2008, Resultados Elecciones Generales 2009, http://cne.gob.ec/

Este nuevo significado que se dio a la democracia en el Ecuador, se edificaría como uno de los pilares del poder en el gobierno de Correa.

Centralización y abuso del poder: implementación del proyecto político

El análisis se enfocará inicialmente al crecimiento exponencial del aparato estatal en el poder ejecutivo; de manera posterior se tratarán las ideas de coherencia y discrecionalidad que, a criterio de la autora, promovieron el rechazo al abuso de poder, traducido por una parte en la normativa legal que causó mayor controversia como la Ley de Comunicación y la Ley de Aguas, y por otra en virtud de ciertos episodios de la política exterior ecuatoriana. Por último, se subrayará el inicio de los cuestionamientos al correísmo desde varios frentes de la derecha nacional e internacional, organizaciones sociales e incluso desde quienes en un comienzo lo apoyaron en función de sus ideales de izquierda.

Incremento del poder ejecutivo

Para afianzar la dominación desde la perspectiva de la democracia plebiscitaria, el gobierno se apoyó en un elemento sustancial: la burocracia. Desde la visión de Weber,[37] la burocracia organiza el dominio del líder sobre las masas y ejerce control sobre ellas debido a su delegación, consecuentemente se concibe una estructura creada para obedecer. El líder por su parte, se apoya en su carisma para incidir en la emotividad de la gente, ganar más adeptos y legitimidad.[38] Así también, se afirma en su discurso demagógico para influir en su partido, su gobierno e incluso su Parlamento; mientras que el pueblo está supeditado a participar de manera indirecta, únicamente a través de instancias democráticas (sufragio universal, elecciones frecuentes y partidos de masas) regidas por el gobierno.

Visto desde los postulados de Wendt, las ideas de la Revolución Ciudadana aceptadas (en las urnas) por la gran mayoría de ecuatorianos, permitieron modificar y construir nuevas instituciones. De hecho, la instauración y modificación en la estructura institucional del país es posible por cuanto las nuevas instituciones poseen una existencia separada y por encima de los individuos que las personifican en ese momento,[39] mientras que los cambios en la estructura son viables en función de la naturaleza flexible de las instituciones, permitiendo modificaciones sobre la base de intereses, principios y valores de los actores.[40]

[37] Weber, *op. cit.*
[38] De acuerdo con Weber la legitimidad se deriva de la voluntad de los dominados y sólo persiste en función de ella. Weber, *op. cit.*
[39] Wendt, *op. cit.*
[40] Karin Marie Fierke, "Constructivism", en Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (comp.), International relations theories: discipline and diversity. (Nueva York: Oxford University Press, Tercera edición,2013), págs. 189-190.

Con la ascensión al poder de Correa se instrumentalizó a la burocracia mediante constantes reformas a su gabinete, las cuales incluyeron la creación de un sinnúmero de instituciones entre las que resaltan: ministerios, ministerios coordinadores y secretarías nacionales.[41] Tras revisar la página web de la presidencia de la República, se constata que al 2016 se contaba con un total de 4 Secretarías Nacionales, 5 Secretarías Técnicas, 6 Ministerios Coordinadores y 22 Ministerios; sin considerar con las entidades adscritas ni empresas públicas.

Así también, en apego a los postulados presidencialistas de Linz,[42] se percibiría la manipulación y abuso del poder de Rafael Correa en su roles, a la vez Presidente de la República y principal figura del Movimiento Alianza País que permearon las diferentes funciones del Estado. Todas estas instituciones que apoyan la gestión del líder a través de la administración y distribución del poder propician una suerte de hiperpresidencialismo. Un ejemplo fehaciente se encuentra en la SECOM, entidad a cargo de diseñar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y estrategias de comunicación, información, difusión e imagen del Gobierno Nacional, de conformidad con su Estatuto Orgánico. Se debe considerar además que el carisma del líder no está solamente constituido de características y cualidades personales, sino que debe ser creado y/o reforzado.[43] De ahí que la importancia de la SECOM radica en que a través de los medios y la comunicación se puede moldear la opinión pública, ajustar las conductas individuales y colectivas y transformar el imaginario colectivo alrededor de la presidencia de Correa;[44] este fortalecimiento de la imagen presidencial se constata tras revisar los resultados de las elecciones presidenciales convocadas el 17 de febrero 2013, en las cuales gana Correa con el 57.17% de acuerdo con los datos del CNE.[45]

Coherencia y discrecionalidad

Con los recursos necesarios, principalmente apoyo en las urnas, burocracia e imagen, parecería que Rafael Correa contaba con la legitimidad necesaria para gobernar.[46] Mas, al mismo tiempo, empezaron a generarse ideas de rechazo a la gestión de Correa debido de la percepción de abuso de poder. En esta investigación se plantea que esa percepción se consolidaría con dos ideas: 'incoherencia y discrecionalidad'. La primera entendida como una contradicción de planteamientos o la carencia de una relación lógica entre los mismos; y, la segunda como libertad de actuar en aquello que no está reglado.

[41] La reforma al estatuto del régimen jurídico administrativo de función ejecutiva se establece mediante Decreto Ejecutivo 109 de 30 de octubre de 2009.
[42] Juan Linz y Arturo Valenzuela, The failure of presidential democracy: comparative perspective, Vol. 1, Johns (Hopkins University Press, United States of America, 1994).
[43] Ibíd.
[44] Hernán Reyes, "Activismo estatal y democratización social en Ecuador", *Nueva Sociedad* N°24, (enero-febrero 2014), págs. 108-118.
[45] Consejo Nacional Electoral, Resultados Electorales 2013, Organizaciones políticas con mayor votación, http://cne.gob.ec/
[46] Según De la Torre (2013) la ganancia de Correa en las urnas confirma que el Ecuador está orientándose al autoritarismo.

La 'discrecionalidad' del gobierno puede ser ejemplificada con la aprobación de la Ley de Comunicación y la Ley de Aguas. Con respecto a esta última se debe tomar en cuenta que en las elecciones generales de Asambleístas del 2013, el Movimiento Alianza País obtuvo más de 90 puestos de 137 en total según cifras del CNE;[47] no obstante, esta ley fue materia de críticas y manifestaciones populares. La Ley de Aguas publicada en el Registro Oficial de julio de 2014 consagra a los recursos hídricos como parte del patrimonio del Estado y de su competencia exclusiva. Al respecto, Carlos Pérez, presidente de la Ecuarunari indicó: "Nosotros construimos los sistemas comunitarios de agua y por eso tenemos la posibilidad de decidir las tarifas, los derechos (...). Ahora tendremos que ser controlados por el Estado. Frente a eso hemos dicho: desobediencia civil".[48]

En lo que respecta a la Ley de Comunicación, cuyo objetivo es desarrollar, proteger y regular el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente, se observa una dinámica similar a la utilizada en el caso de las instancias de participación ciudadana; esto es, la inclusión de los derechos a la comunicación en la Constitución del 2008, la creación de un Consejo de Comunicación y la posterior inserción de una pregunta específica en la consulta popular del 2011, Estas medidas permitieron superar las críticas ciudadanas y dar paso a la aplicación. También, aquí se hizo uso del liderazgo carismático de Correa para aprobar la ley inmediatamente después de una nueva ganancia en las elecciones presidenciales.[49] La 'discrecionalidad' en el uso de este poder ha encontrado varios cuestionamientos a nivel nacional,[50] mientras que en el plano internacional las críticas provienen principalmente de actores cuyas ideologías, más cercanas a los Estados Unidos, podrían ser contrarias a la visión del gobierno, como la Sociedad Interamericana de Prensa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Human Rights Watch, Amnistía Internacional. Por ejemplo, según la Clasificación Mundial de la libertad de prensa de 2015 de la organización española Reporteros Sin Fronteras, Ecuador se ubica en el puesto 108, e indica que la Ley de Comunicación mostró rápidamente sus limitaciones y señala en concreto que "(…) la rectificación forzada de la información se ha convertido en modo de censura institucionalizada".[51]

La 'discrecionalidad' del gobierno se observa también en la política exterior, donde por una parte se practica y defiende los nuevos valores y

[47] Consejo Nacional Electoral, 2013 Elecciones Generales diecisiete de febrero. Resultados Electorales, http://cne.gob.ec/documents/publicaciones/2014/libro_resultados_electorales_2013-r.pdf
[48] El Comercio, *Indígenas marcharon por Quito contra la nueva Ley de Aguas, Agencia AFP* (1 de julio de 2014), http://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-marcha-quito-ley-aguas.html
[49] Ortiz, *op. cit.*
[50] Las críticas señalan restricciones y falta de garantías a la libertad de expresión, lo cual se evidencia con las acciones adoptadas por el gobierno a partir de la entrada en vigencia de la Ley, donde resaltan los casos de El Gran Hermano, el Universo y las sanciones al caricaturista Xavier Bonilla "Bonil". Reyes, *op. cit*; Ortiz, *op. cit.*; Basabe Serrano y Martínez, *op. cit.*; Las críticas a nivel nacional han sido acalladas precisamente en virtud de esas acciones. Mayor información se puede encontrar en el Informe Anual 2015 de la Relatoría Especial para la libertad de expresión en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2015RELE.pdf
[51] Reporteros sin fronteras, Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2015, https://rsf.org/es

dirección de la política acorde al Plan de Gobierno y por otra se contradice en sus propios postulados. En efecto, desde una base constructivista, la percepción de Estados Unidos como imperio hace que se lo categorice como enemigo; por tanto, el discurso antiimperialista se corrobora al evocar el rechazo a la tutela, injerencia e intervención estadounidense. Algunas acciones que refuerzan esta lógica son: El pronunciamiento de persona *non grata* y posterior expulsión de la Embajadora estadounidense, Heather Hodges, suceso que tuvo lugar en el 2011 tras la revelación en Wikileaks de la existencia de presuntos actos de corrupción en la Policía del Ecuador. De la mano con lo anterior se encuentra en el 2013 la renuncia unilateral e irrevocable a los beneficios del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) y la decisión soberana del gobierno de dar asilo político a Edward Snowden, en respuesta a la presión estadounidense. En última instancia, el gobierno ecuatoriano pretendía demostrar mayor poder y proyectarlo a escala mundial al indicar que Ecuador no solo no precisa de las preferencias arancelarias del 'imperio' sino que está en capacidad de ofrecer a Estados Unidos una ayuda económica, similar al monto del ATPDEA, para capacitación en derechos humanos.[52]

Igualmente, en el 2014 resalta el cierre de Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), según pronunciamiento de la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional de la fecha, Gabriela Rosero, debido a la postergación del gobierno de Estados Unidos a instalarse en mesas de diálogo sobre cooperación.[53] Asimismo, según declaraciones del Canciller Patiño, al no haberse negociado un nuevo programa de cooperación bilateral, requisito indispensable para la ejecución de proyectos en el país, no se permite realizar ampliaciones de plazo a los proyectos ni iniciar nuevos.[54]

No obstante, existen decisiones de la política exterior ecuatoriana que generan incertidumbre debido a la 'incoherencia' y marcado desapego a la política y Plan de Gobierno, así como a la polarización de la imagen del otro, de enemigo a amigo. Entre los temas más polémicos destaca el caso de la venta de 466 mil onzas de oro de las reservas ecuatorianas a Goldman Sachs, banco estadounidense que jugó un rol crucial en la crisis financiera del 2008 y acusado de perpetrar ataques especulativos y falsificación de cuentas públicas griegas.[55]

[52] Secretaría Nacional de Comunicación, En defensa de su soberanía, Ecuador renuncia de manera unilateral e irrevocable a las ATPDEA, http://www.comunicacion.gob.ec/

[53] La salida de Usaid es una decisión soberana de Estados Unidos, Andes, 19 de Diciembre de 2013, http://www.andes.info.ec/es/noticias/salida-usaid-ecuador-es-decision-soberana-estados-unidos.html

[54] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Canciller Ricardo Patiño destaca fallo de la Corte de Canadá en el caso Chevron-Texaco, aclara salida de USAID y situación del barco panameño, 2014, http://www.cancilleria.gob.ec/canciller-ricardo-patino-destaca-fallo-de-la-corte-de-canada-en-el-caso-chevron-texaco-aclara-salida-de-usaid-y-situacion-del-barco-panameno/

[55] Según la página web del Banco Central del Ecuador, el oro -que no generaba ningún retorno en bóvedas, causaba costos de almacenamiento- ahora se convierte en un activo productivo que va a generar ganancias. Banco Central del Ecuador. El Banco Central participa activamente en la compra, venta y gestión financiera de oro, Miércoles 28 de mayo de 2014, https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/archivo/item/657-el-banco-central-participa-activamente-en-la-compra-venta-y-gesti%C3%B3n-financiera-de-oro

Así también, la negociación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea constituye un punto neurálgico en el gobierno de Correa, pues además de dar paso a una división conceptual al interior de la Cancillería,[56] las principales críticas giraron en torno a su semejanza tanto con un TLC como con el Acuerdo Multiparte suscrito con Colombia y Perú; y el estar supeditado a grandes potencias como exportador de materias primas sin real incidencia en la transformación de la matriz productiva.

Cuestionamientos al Correísmo

En un contexto de democracia plebiscitaria el líder es la figura principal y su autoridad, casi entendida como autoritarismo, resulta incuestionable en función de la estructura vertical y jerárquica compuesta por dominantes (líder carismático) y dominados (pueblo), donde la participación de estos últimos queda relegada a las urnas, tornándose más que en un actor, en un instrumento para la consecución de poder.

No obstante, desde una visión constructivista, las ideas, percepciones e intereses de una parte del pueblo establecieron las bases del rechazo a la discrecionalidad e incoherencia en las decisiones del gobierno tanto a nivel interno como en política exterior. A priori, la inconformidad del pueblo se tradujo en el fraccionamiento de las izquierdas del país y en mayores cuestionamientos al Plan de gobierno desde la derecha, provocando el desprestigio del modelo. Aún si se puede hablar de un sinnúmero de críticos y detractores del gobierno, se hará alusión a Alberto Acosta y Mauricio Pozo, personalidades que responden a la izquierda y derecha respectivamente. Entre las izquierdas, una de las figuras icónicas del gobierno fue el economista Alberto Acosta, quien acusó en varias oportunidades a Correa de haber minado sus bases revolucionarias y de girar a la derecha.[57] Desde la derecha, otro reconocido economista, crítico de las acciones del gobierno, es Mauricio Pozo. Sus declaraciones se orientan a la insostenibilidad del modelo económico por un exagerado gasto público, recaudación e intervención estatal que contrasta con una escasa inversión extranjera y fondos de previsión en casos de adversidad.[58]

A nivel internacional dicha 'discrecionalidad' e 'incoherencia' también han sido percibidas por actores externos. Un ejemplo fehaciente se constata en el discurso de Obama durante la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Panamá en abril del 2015, donde señaló a propósito de la injerencia

[56] En el 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores contaba con un vicecanciller, Kintto Lucas y un viceministro de comercio, Francisco Rivadeneira. Cada uno de ellos tenía posiciones diferentes sobre el Acuerdo con la UE, pues mientras Lucas criticaba la negociación, Rivadeneira impulsaba el proceso.

[57] Alberto Acosta es un reconocido catedrático, activista de izquierda y creador de la iniciativa Yasuní ITT, quien luego de algunas diferencias con Primer Mandatario renunció a la Presidencia de la Asamblea Constituyente en el 2008 y pasa a formar parte de la Coordinadora Plurinacional de las Izquierdas, desde donde lanzó su candidatura para las elecciones presidenciales del 2013.

[58] Mauricio Pozo fue ministro de economía (2003-2004); en octubre del 2015 sobresale el debate televisado que junto a Alberto Dahik y Ramiro González tuvieron con el Presidente Correa.

estadounidense señalada por Correa: "Supongo que es posible usar a Estados Unidos como una excusa práctica para lo que está mal (...) pero eso no va a traer progreso, no va a resolver los problemas de niños que no saben leer o no tienen suficiente que comer", y replicó al respecto de los medios de comunicación:

> Quizás el presidente (Rafael) Correa tenga más criterio que yo en la distinción entre la prensa buena y la mala, hay medios malos y me critican, pero sigue hablando esta prensa en Estados Unidos porque yo no confío en un sistema en que el que una sola persona hace esa determinación. Creo que si creemos en la democracia es que todo el mundo tiene la oportunidad de hablar y ofrecer sus opiniones para defender lo que opina.[59]

En la realidad ecuatoriana descrita, la población se ve avocada a nuevos intereses, ya no se trata únicamente de buscar estabilidad política, objetivo conseguido con los diez años del gobierno de Correa; esta vez se llama a la coherencia en las acciones y objetivos, así como claridad en las reglas, lo que se traduce en un plan de gobierno que responda a las necesidades del país dejando de lado cualquier tipo de sesgo ya sea político, económico o ideológico. No obstante, estos intereses chocan con la agenda del gobierno, que habría utilizado todos los recursos a su alcance para captar poder y monopolizarlo; de ahí que los intereses antagónicos de las partes figuran una misma realidad y son potenciales focos de conflicto social. Como "los intereses se escogen a la luz de las identidades, ya que un actor no puede saber lo que quiere hasta que no sepa quién es",[60] en el siguiente apartado se explicará cómo el carácter reaccionario del pueblo, uno de los elementos constitutivos de su identidad, funcionó como un eje cohesionador de las demandas populares.

Reorientación del poder popular: Manifestaciones populares

En este apartado se enfocarán tres momentos: las manifestaciones organizadas a propósito del fracaso de la iniciativa Yasuní ITT, así como las manifestaciones referidas a los proyectos de ley sobre impuestos y reformas tributarias que tuvieron lugar en junio de 2015 y abril de 2016 respectivamente. En cada uno de estos espacios se deja por sentado que el interés nacional (estabilidad, coherencia y reglas claras) se construye en las relaciones de representación y se instaura como una expresión de la identidad ecuatoriana.

El pueblo del Ecuador ha tenido una larga historia de luchas políticas y sociales, algunas manifestaciones incluso han desembocado en la salida de los

[59] El Comercio, "Así le respondió Barack Obama a Rafael Correa, presidente de Ecuador, Dennis Rodríguez", http://www.elcomercio.com/actualidad/cumbreamericas-barackobama-respondio-rafaelcorrea-prensa.html
[60] Alexander Wendt, "Social Theory of International Politics", http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-Social-Theory-of-International-Politics.pdf

gobernantes de turno como en el caso de Jamil Mahuad, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez. De acuerdo a José Sánchez las formas de lucha social en Ecuador han ido modificándose.[61] En la década de los ochenta proliferaban las huelgas y paros, mientras que en la década de los noventa hasta el 2006 se refuerza el uso de la protesta con una frecuencia del 22% en el periodo comprendido de 1992 al 2006 en comparación al 14% en el periodo de 1988 a 1992. Pese a que no se encuentran estudios más recientes con respecto a la densidad de la protesta, se evidencia que el carácter reaccionario ha prevalecido durante el gobierno de Rafael Correa por medio de manifestaciones que evocan el poder del pueblo y la defensa de sus intereses. Si bien al inicio del correísmo las principales manifestaciones tuvieron como protagonista al movimiento indígena, el rechazo, la inconformidad y el cuestionamiento a las decisiones de gobierno han promovido mayor participación popular. A esto se suma que, conforme se indicó anteriormente, las continuas elecciones y consultas populares concluyeron el 2013 y desde entonces, ante la ausencia de mecanismos de expresión brindados por el Estado, el pueblo regresa a los mecanismos habituales: la calle.

La propuesta de mantener petróleo bajo tierra en los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini, ubicados en el Parque Nacional Yasuní a cambio de una contribución económica de 3.600 millones de dólares entregados por la comunidad internacional se fraguó como uno de los pilares de la gestión ambiental del gobierno. No obstante, frente a los resultados obtenidos, menos de 14 millones recaudados (0.37% de lo esperado), el primer mandatario señaló que: "el mundo nos ha fallado",[62] y con ello se acepta la explotación del Parque.[63] Esta decisión propicia una movilización social donde destacan grupos verdes, indígenas, y el colectivo Yasunidos, quienes en varias ocasiones llegaron hasta Carondelet, el Palacio de Gobierno, para expresar su protesta. Este colectivo incluso presentó 756.291 firmas para pedir una convocatoria de consulta popular, aparentemente el único mecanismo por el cual el pueblo ecuatoriano se convierte en actor y, por ende, encuentra el derecho a ser escuchado y, que según la perspectiva weberiana de democracia plebiscitaria redundaría en favor del líder. Las firmas recabadas pasaron por la revisión del Consejo Nacional Electoral y posterior pronunciamiento de la Corte Constitucional. Sin embargo, el informe técnico-jurídico del CNE arrojó que no se cumplía con el requisito del 5% del patrón electoral para convocar a asamblea, por lo que no se dio paso a la propuesta popular. [64]

Del mismo modo, para junio del 2015 Rafael Correa había presentado dos proyectos económicos de ley para ser tratados como urgentes: el de plusvalía,[65]

[61] José Sánchez, "La democracia caudillista en el Ecuador". *Aucariana. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*; N° 22. (Segundo semestre 2009). págs. 186-214.
[62] BBC, "Correa: "El mundo nos ha fallado" con Yasuní", *BBC*, 16 de agosto de 2013, http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130815_ultnot_ecuador_correa_yasuni_mena_lav
[63] Sobre la explotación se indicó que sólo afectará al uno por mil; de acuerdo a palabras de Rafael Correa: "*100% del Yasuní y nada de recursos para satisfacer las necesidades urgentes de nuestra gente, o; 99% del Yasuní y cerca de 18000 millones para vencer la miseria, especialmente en la Amazonia, paradójicamente la región con mayor incidencia de pobreza*" SECOM.
[64] Según Basabe y Martínez, *op. cit.*, la imparcialidad del CNE está en duda al estar presidido por colaboradores cercanos al gobierno.
[65] El nombre real es Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, proyecto en el cual se grababa un impuesto a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles.

y la Ley Orgánica para la distribución de la riqueza.[66] En esta ocasión el pueblo mostró de manera contundente su oposición a través de manifestaciones autoconvocadas desde las redes sociales que se prolongaron por casi todo el mes. Ambos proyectos tenían dos reparos importantes: el primero sacudía a la economía ecuatoriana en un momento de crisis, debido al bajo precio del petróleo y apreciación del dólar, factores agravados con la escasa inversión y restricción de importaciones; mientras que el segundo contradecía a los patrones culturales y de identidad conservadora del pueblo ecuatoriano que pregona los valores familiares y las tradiciones, al tiempo que defiende la tenencia de bienes materiales (inmuebles) para ser heredados a sus descendientes. Según Ospina "el intento de aumentar los impuestos terminó siendo percibido como una confirmación del derroche de los fondos públicos antes que como resultado de la necesidad de un proyecto de justicia social".[67] A abril del 2016, de acuerdo a la información de la página web de la Asamblea Nacional, el estado de ambos proyectos de ley era en trámite.[68]

Las manifestaciones de abril de 2016 nuevamente reflejarían el descontento popular, en esta ocasión el rechazo era a la propuesta de Ley Orgánica para el equilibrio de las Finanzas Públicas, en la cual se incrementaban los tributos a bebidas azucaradas, cervezas, cigarrillos, un impuesto a salida de divisas, entre otros. Al respecto, el primer mandatario respondió con una de sus tácticas más comunes: la organización de una contramarcha en aras de medir fuerzas y poder, ya no en las urnas, probablemente a falta de presupuesto, sino en la calle. Tomando la experiencia de junio del año anterior, Correa protagonizó la concentración en la Plaza Grande para defender la revolución.[69] Esta vez, la influencia del líder carismático pudo más que los intereses antagonistas; las ideas de la revolución triunfaron, las marchas no tuvieron eco y la ley fue aprobada. El poder en este escenario se ubica principalmente en los recursos ideacionales infundidos tanto a través de medios como a nivel discursivo.

En todas las manifestaciones mencionadas, la identidad colectiva constituida en oposición al poder regente encontraría una barrera a sus expresiones por cuanto las contramarchas se (re)producen como la respuesta liderada desde el régimen. En ese sentido, la constante competencia y/o

[66] Este proyecto de ley busca grabar con impuesto a la renta los incrementos patrimoniales provenientes de herencias, legados, donaciones, hallazgos y todo tipo de acto o contrato por el cual se adquiera el dominio a título gratuito de bienes y derechos existentes en el Ecuador. Cabe mencionar que en el primer debate se aprobó la inhibición de continuar con el tratamiento de dicho proyecto de ley por cuanto fue retirado de la Asamblea Nacional y no existía un articulado para su tratamiento. (Asamblea Nacional)

[67] Pablo Ospina, "¿Por qué protestan en Ecuador? Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias". Nueva Sociedad N° 258, (julio- agosto 2015), págs. 1-8.

[68] Asamblea Nacional, Sistema de Formación de la ley, https://leyes.asambleanacional.gob.ec/ Cabe indicar que Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se publicó en el Registro Oficial Segundo Suplemento del 25 de Julio de 2016. Asamblea Nacional, http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/41485-ley-organica-reformatoria-del-codigo

[69] Rafael Correa expresó: "ahora sí estoy y estaré aquí defendiendo la revolución", haciendo alusión a su ausencia en las manifestaciones de junio de 2015 y en contra de aquellos que se oponen a sus propuestas legislativas.

legitimación de poder, en virtud de la falta de presupuesto, se traslada de las urnas a la calle; y, de más votos a mayor convocatoria. En cualquier caso, se refuerza la idea de un gobierno que utiliza la democracia plebiscitaria como mecanismo para mantener el poder, sin prejuicio de que el elemento económico, aún dependiente de la exportación de materias primas, se instaure como un elemento *sine qua non* dentro de ese esquema democrático.

A pesar de la tenencia y abuso de los recursos de poder del gobierno, el pueblo ha logrado catalizar su identidad precisamente a partir de la dicotomía de los espacios y grupos sociales.[70] Aquellos contrarios a la gestión de Correa se han visibilizado y refugiado tanto en espacios tradicionales como la calle, la prensa y en algunos casos la academia; así como en espacios innovadores que utilizan a la tecnología como una alternativa contestataria principalmente satírica contra el régimen en un ejercicio permanente de resistencia; en este ámbito se destacan Crudo Ecuador y la web Cuatro Pelagatos. Esta última, de conformidad con la página web de Freedom House,[71] una organización independiente de vigilancia dedicada a la expansión de la libertad y la democracia en el mundo recibió cerca de dos millones de visitas hasta marzo del 2017. Al respecto, la web Cuatro Pelagatos publicó un artículo titulado 'Gracias a nuestros lectores', en el cual se indica que cuentan con 535.488 usuarios que han ingresado a la página, quienes revisan la información ahí contenida principalmente desde su celular (974.404 veces), seguido por equipos de escritorios y tablets (857.699 veces).[72]

Como producto de estas confrontaciones (marchas y contramarchas, sátiras vs. discursos), se constata una triple división nacional. La primera entre élites, nuevas y tradicionales, la segunda a nivel del pueblo, por quienes están a favor o en contra del régimen independientemente de su ideología, y la tercera puramente ideológica producto de la radicalización de posiciones de izquierda,[73] derecha y a favor del gobierno.[74] No obstante, los liderazgos contrarios al régimen todavía son débiles y desordenados, a diferencia del gobierno que cuenta con una poderosa maquinaria electoral, burocrática y mediática para captar todas las esferas públicas.

Hallazgos investigativos

A la luz de esta investigación se ha podido confirmar que para que un pueblo adopte una forma de gobierno que evoque la democracia plebiscitaria, tuvieron que confluir a la vez elementos de identidad, la lucha organizada desde los movimientos sociales y la presencia de líderes carismáticos.[75] En el caso ecuatoriano, se presentan dos importantes configuraciones de poder histórico-

[70] Laclau, *op. cit.*
[71] Freedom House, "Ecuador profile", https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/ecuador
[72] Cuatro pelagatos, "Gracias a nuestros lectores", http://4pelagatos.com/2016/03/20/gracias-a-nuestros-lectores/
[73] De acuerdo a Marc Becker una constante dificultad para los miembros de los movimientos sociales ha sido desafiar a Correa desde la izquierda sin así fortalecer al enemigo común que es la derecha. Marc Becker, "The Stormy relations between Rafael Correa and social movements in Ecuador", Latin American Perspectives, Vol. 40, (febrero de 2013), págs. 43-62.
[74] Este tercer grupo correspondería a aquellos que están a favor del socialismo del Siglo XXI practicado por el gobierno.
[75] Jennifer Collins, "New Left Experiences in Bolivia and Ecuador and the Challenge to Theories of Populism", *Journal of Latin American Studies* (Cambridge University Press, 2014) págs. 46-89.

contingentes que permitieron un modo de articulación populista alrededor de Correa: el primero referido al fortalecimiento de la lucha social previo a la Revolución Ciudadana, debido a las experiencias políticas negativas e inestabilidad democrática por las que debió transcurrir el Ecuador antes del decenio correísta. El segundo surge como consecuencia de esas experiencias negativas pues se creó un vacío de poder de donde surge un líder carismático personificado en Rafael Correa, quien con su discurso al interior del país contrario a las élites (pelucones) y favorable a las masas; y hacia afuera con una postura antiimperialista, supo explotar sus fortalezas y salir victorioso en las elecciones del 2006 y perfilarse desde entonces como el contendor invencible.[76] Adicionalmente, se establece que a pesar de la triple división nacional subsiste el carácter reaccionario del pueblo ecuatoriano. Particularmente aquellos en contra del gobierno cuestionan las decisiones del mandatario a través de mecanismos formales (elecciones y consultas) o informales (manifestaciones y expresiones satíricas).

En el análisis constructivista, el poder se resume en las capacidades de los actores, las cuales además de un componente materialista, se conforman de intereses e identidades. En el caso ecuatoriano, el gobierno en su afán de poder busca insertar en el pueblo imaginarios colectivos que evoquen el cambio, como en el caso de la revolución ciudadana, planteada como respuesta a la necesidad de vacío de poder a través de cooptación de instituciones públicas y estrategias de la democracia plebiscitaria. El pueblo debilitado y dividido se apropia de distintos mecanismos, formales e informales, para mantener la pugna de poder y dar paso a sus intereses democráticos. En esta lógica en la que todos los recursos resultan válidos, los elementos ideacionales como el interés democrático, (sin especificación del tipo de democracia requerida) parecería evidente; mientras que las identidades identificadas (tanto de cooptación de actores y explotación de recursos de poder por parte del gobierno, como del carácter reaccionario del pueblo) continúan en construcción en función de las configuraciones de poder y se perfilan como las capacidades de los agentes.

Reflexiones sobre el poder: el escenario político

Durante el gobierno de Rafael Correa la lucha por la hegemonía se ha convertido en el elemento de mayor disputa: por una parte el pueblo trata de redimirse como actor y no como recurso de poder en el escenario ecuatoriano, al vincularse y expresar su rechazo en las decisiones que lo afectan directamente. Por otra, las élites tradicionales han sido relegadas y en su lugar se encuentra ahora el gobierno en la persona de Rafael Correa y su movimiento político. No obstante, parecería que muchas de las prácticas que se criticaron de las élites tradicionales

[76] Según Jeffrey Green los líderes carismáticos, más allá de sus características y cualidades extraordinarias, deben ser expertos en la lucha, pues su poder se mide no por su capacidad de administrar, sino por la victoria frente a sus competidores; lo que se traduce en que la experticia en temas públicos es secundaria. Jeffrey Green, Max Weber and the Reinvention of Popular Power, Max Weber Studies Vol. 8 (July 2008), pp. 187-224.

ahora se repiten y (re)construyen en la nueva élite.

El gobierno, en uso legítimo del poder, ha sabido combinar la dominación carismática, derivada de las cualidades de Rafael Correa, con la dominación legal, producto de la institucionalización de nuevas instancias de poder y la creación de leyes que responden a los intereses del gobierno, hasta lograr la dominación total y a partir de ella incurrir en abusos de poder, concepción alejada de la propuesta weberiana.[77] El abuso de poder redunda en las restricciones que encuentra la ciudadanía alrededor de la propia participación ciudadana y los medios de comunicación, lo que ha repercutido en varias observaciones a nivel internacional.

A la luz del constructivismo, son los intereses e identidades, así como los elementos de poder los que influyen directamente en el manejo de la política exterior, lo que sumado a la práctica discursiva determina el rol de los Estados en el Sistema Internacional.[78] En efecto, la política exterior ecuatoriana se ha caracterizado por un discurso que refleja tanto la identidad social como los intereses. No obstante, en la búsqueda de mayor poder el gobierno ha caído en vicios y errores estructurales, que han hecho que la política exterior del país sea vista como cuestionable.

Destaca también la lucha social del pueblo, pues a pesar de las restricciones, su voz se ha levantado en contra de las decisiones del mandatario de turno. Este actor desde su carácter reaccionario y su interés democrático busca poder a través de diferentes espacios como las manifestaciones, las sátiras y la academia, los cuales se convertirían en palabras de Patricio Guerrero en un instrumento insurgente contra el poder. [79]

Dado este contexto, se retoma la necesidad de brindar a la población verdaderos espacios de consulta y debate donde la pluralidad política sea la clave para fundamentar las decisiones y normas que regirán al país; espacios donde se rindan cuentas y no sirva como plataforma promocional de las acciones del gobierno, espacios donde más allá de pretextos económicos, los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y con base en ellos reorientar la política ecuatoriana, a fin de contar con una posición sólida casa adentro y una imagen y posicionamiento transparente al exterior; en otras palabras ratificar a la democracia como la norma social.

[77] Carlos Sell, "Max Weber: democracia parlamentar ouplebiscitária?", *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, N°37, (2010, octubre), págs. 137-147.
[78] Hopf, *op. cit.*
[79] Patricio Romero, "La cultura. Estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia", Escuela de Antropología Aplicada UPS, Ediciones Abya Yala, Ecuador, http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10559/La%20cultura%20estrategias%20conceptuales.pdf

Partidos políticos en el Ecuador: relatos de una historia recurrente.

Una aproximación a las fuerzas políticas del país, sus características y devenir entre 1979 y 2017

Political parties in Ecuador: tales of a recurrent history. An approximation to the political forces of the country, their characteristics and historical path between 1979 and 2017

Manuela Celi*

Resumen: Ecuador, en casi 40 años de democracia desde su última dictadura militar, ha experimentado varios períodos en cuanto a la organización y desempeño de sus fuerzas políticas. La transición generó una suerte de momento fundacional que creó las condiciones para darle un seguimiento al sistema de partidos desde sus inicios y en sus diferentes ciclos. El presente artículo realiza una aproximación histórico-analítica a la trayectoria de dichas fuerzas, su conformación, características identitarias y dinámicas entre 1979 y 2017. A partir de una comprensión de su desarrollo como parte de una historia acumulativa, este artículo pretende establecer sus recurrentes limitaciones en función de un debate respecto del futuro de los partidos políticos en el Ecuador.

Palabras clave: Partidos políticos, Sistema de partidos, Trayectorias políticas, Características indentitarias, Representación, Crisis.

Abstract: Ecuador, in almost 40 years of democracy since its last military dictatorship, has experienced several periods in terms of organization and performance of its political forces. The transition served as a funding moment which created the conditions to follow up the party system since its beginning and in its different cycles. This paper makes a historic and analytic approach on the pathway of the aforementioned forces, their conformation, their identitarian characteristics and their dynamics between 1979 and 2017. Through the understanding of their development as part of an accumulative history, this paper pretends establish their recurrent flaws in according to a debate about the future of Ecuadorian political parties.

Key words: Political parties, Party system, Political trajectories, Identitarian characteristics, Representation, Crisis.

* Candidata a PhD en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid.
Docente de la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador
manuceli@gmail.com
** Fecha de recepción: mayo de 2017 / Fecha de aceptación: julio de 2017

Introducción

No toda participación ni representación política pasa por la figura de los partidos; sin embargo, por ahora, no existe democracia sin ellos o, al menos, no existen alternativas claras frente a lo que entendemos como democracia representativa. Su función como canalizadores de demandas y mediadores entre la sociedad civil e instancias de toma de decisiones políticas, no solo es imprescindible, sino que además determina la calidad del sistema democrático en general. Durante las últimas décadas la crisis de representación relacionada estrechamente con el desempeño de los partidos ha sido un tema recurrente de análisis. Se han planteado dos interpretaciones contrapuestas: la una desarrolla una comprensión del momento como un escenario de declive de esta forma de organización política, una descomposición cuyo desenlace más probable sería su desaparición. La otra entiende la crisis como un motor hacia el fortalecimiento de los partidos, considerando la capacidad de adaptación que han demostrado, enfrentados a los desafíos propios de sociedades que van complejizándose.

Actualmente, la desaparición de los partidos está lejos de materializarse. Su vigente presencia e incidencia continúa demandando de un estudio constante de los mismos sin el cual la compresión y análisis de la política estaría incompleta. Además, los partidos funcionan como un espejo de los contextos sociales dentro de los cuales son una de las varias formas de expresión posibles. Las disputas que, de alguna manera, ordenan, representan, expresan y/o canalizan, les preexisten y son propias de lo que Chantal Mouffe denomina lo 'político', refiriéndose a la dimensión antagónica inherente a la sociedad.[1] Este determinante contextual supone que la aproximación a las organizaciones políticas como objeto de estudio demande no solo de un análisis normativo-prescriptivo sino también empírico, en función de las particularidades de cada caso, con especificidades en términos de espacio y tiempo. El presente artículo se enmarca en esta línea. Toma el caso ecuatoriano, en un periodo que va de 1979 al 2017, para un acercamiento histórico-analítico que pretende develar los rasgos identitarios de los partidos y el sistema que conforman.

Ecuador, en casi 40 años de democracia desde su última dictadura militar, ha experimentado varios momentos en cuanto a la organización y desempeño de sus fuerzas políticas. La transición generó una suerte de momento fundacional que creó las condiciones para darle un seguimiento al sistema de partidos desde sus inicios y en sus diferentes ciclos. Para tal objetivo, se establece una periodización que permite comprender las características distintivas de, al menos, tres etapas: un primer momento sería el de consolidación del sistema post dictadura de 1980 a 1996, un segundo momento en el que el sistema configurado colapsa de 1996 al 2006 y un tercer momento que se desarrolla entre la irrupción del partido Alianza País (AP) como fuerzas hegemónica y la lenta restauración del sistema de partidos.

[1] Chantal Mouffe, *En torno a lo político* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007), pág. 16.

Este corte no es casual, responde a una comprensión de los periodos políticos nacionales como parte de una historia acumulativa, cuyas experiencias van configurando y cimentando piezas constitutivas del sistema político. El recorrido histórico, sumado al análisis, permitirá además develar las características de una trayectoria política cíclica que incluso podría resultar circular.

Antecedentes históricos próximos

Las tendencias políticas iniciales

Durante las primeras décadas republicanas del Ecuador, en medio de un proceso de estructuración de la vida política y económica del país, se van configurando ciertas particularidades fundamentales para comprender el posterior desarrollo de sus élites, sus organizaciones partidistas y las dinámicas de interacción al interior del sistema democrático. Naturalmente, se trata de un periodo en el que el país carece de partidos e incluso de institucionalidad de diverso orden. El escenario político se construye a través de la pugna entre dos tendencias constituidas en directa relación con la división regional y su conformación económico-productiva: la tradicional élite latifundista serrana y la burguesía agrocomercial costeña. Su disputa alimentará una característica histórica vertebral del sistema político nacional: el regionalismo.[2]

Hasta la década de los sesenta del siglo XIX, ninguna de las dos tendencias es capaz de posicionarse como hegemónica en medio de altos niveles de tensión en torno a temas que las confrontan, como son los formatos de administración de la hacienda y sus trabajadores, la relación con el mercado internacional, la Iglesia, entre otros. Finalmente, es la élite de la Sierra la que logra imponerse en 1861, con la presidencia de la figura más radical del conservadurismo en Ecuador: Gabriel García Moreno. En gran medida son las características del régimen de García Moreno, altamente represivo y con una activa presencia de la Iglesia como actor político, las que impulsan un proceso de institucionalización inicial de las tendencias políticas del país. Actores, tanto políticos como sociales, expresan su voluntad y necesidad de organización hacia finales de siglo. Será el Partido Conservador (PC) el que se anticipe fundándose en 1883 y posteriormente el Partido Liberal (PL) en 1890.[3]

El nuevo siglo comienza con la Revolución Liberal. De la misma manera en que la tendencia conservadora concentró el poder por un periodo de tiempo, ahora serán los liberales quienes gobiernen por casi 30 años. Esta época se inscribe en un proceso más extenso que supuso, en primera instancia, el paso del Estado Autoritario al Estado Laico. Además, fue un momento esencial para

[2] Alberto Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), pág. 45.
[3] Para más información sobre la época Garciana remitirse a: Ayala Mora, *Lucha Política y origen de los partidos en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1982), págs. 122-176.

la posterior consolidación del Estado-nación como una primera fase de diseño legal e institucional, con incipientes formas de organización del sector público.[4]

Con el tiempo y el desarrollo de la sociedad este modelo bipartidista se va desgastando. Las facciones dentro de los partidos atraviesan procesos de lucha por el control del Estado y son incapaces de construir consensos en función de su integración; mientras las pugnas entre fuerzas contrarias también se van incrementando motivadas por los intereses económicos a los cuales están vinculadas. Nuevamente, es la coyuntura la que permite que se abran espacios para otras representaciones ausentes hasta el momento. En 1926 se funda el Partido Socialista (PS) y en 1931 el Partido Comunista (PCE); para mediados de siglo las viejas estructuras partidistas de liberales y conservadores tratarán de reestructurarse, con poco éxito.[5] El sistema político enfrenta las crisis con salidas al margen de la ortodoxia. En 1930 la Revolución Juliana se inicia con un golpe de Estado organizado por oficiales militares de baja graduación en alianza con un proletariado y unas clases medias incipientes. Se trata de una irrupción que rompe con las dinámicas comunes del caudillismo y, finalmente defiende ciertos intereses con una perspectiva de clase.[6]

Posteriormente, en 1948, emerge una alternativa aún menos ortodoxa, Velasco Ibarra. Una figura que se presenta sin partido pero reúne no solo a sectores de la oposición, entre los que se encuentran conservadores y liberales disidentes, sino también a los recientemente fundados partidos de izquierda. Carlos de la Torre, caracteriza al Velasquismo como populismo clásico, y sostiene que es este movimiento el que introduce la política de masas en Ecuador, democratiza la política, la saca a las calles.[7] El Velasquismo construye lo que denomina 'liberalismo individualista' a partir de una síntesis de ideas que han circulado en el debate público durante las últimas décadas, combinando los aportes de diferentes tendencias;[8] encarna una forma de hacer política profundamente personalista que reemplaza los posicionamientos ideológicos o las propuestas concretas por posturas morales. Tras cinco presidencias, entre 1943 y 1972, el escenario político en el país comienza a desestabilizarse y los conflictos sociales se manifiestan en las calles. Ibarra opta por atribuirse plenos poderes e instaurar una dictadura. Aunque en 1972 convoca a elecciones generales por una salida constitucional las Fuerzas Armadas se adelantan instaurando la última dictadura militar en el Ecuador, coincidente con la ola autoritarita que recorría la región. Sin embargo, el régimen nacional presentará escasas coincidencias con las experiencias que se vivían en parte de América Latina.

[4] Ibíd., pág. 124.
[5] Otras de las organizaciones fundadas durante los siguientes años que tendrán especial relevancia en el desarrollo de la vida política en el país son: Concentración de Fuerzas Populares (CFP) (1949), Partido Social Cristiano (PSC) (1956), Democracia Cristiana (DC), que luego será la Democracia Popular (DP) (1964) y Partido Izquierda Democrática (ID) (1969).
[6] Agustín Cueva, *La lucha por el poder en el Ecuador* (Quito: Editorial Alberto Crespo Encalada, 1980).
[7] Carlos De la Torre, "Velasco Ibarra and "La Revolución Gloriosa": The Social Production of a Populist Leader in Ecuador in the 1940s". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, No. 3 (Oct., 1994), págs. 683-711.
[8] Ibíd.

La Dictadura y su organizada transición

Paralelamente a la crisis política, producto del desgaste del Velasquismo y el prolongado conflicto en el que se habían enfrascado Liberales y Conservadores, se fue gestando y profundizando una crisis económica en el país como producto de la caída de los precios del banano y de un creciente régimen de endeudamiento público. En dicha coyuntura, se intesifican también las pugnas entre los principales actores económicos y políticos en torno a las potencialidades ya avizoradas del pretróleo en el mercado internacional.[9]

Las Fuerzas Armadas alegaban que su intervención era necesaria cosiderando el abandono de los intereses nacionales por parte de las élites políticas, el creciente deterioro institucional y la profunda crisis del sistema de partidos. Así, en 1972, se instaura la última dictadura castrense en el país, encabezada inicialmente por el General Guillermo Rodríguez Lara. Cuatro años después, toma el mando un triunvirato militar que se mantiene hasta 1979. Como todo momento de ruptura en la historia nacional, el período inicia como una propuesta 'revolucionaria' y 'transformadora'. El gobierno militar se caracterizó por una orientación relativamente progresista, así como por una manifiesta diferenciación respecto del resto de dictaduras de la región y sus prácticas coercitivas. En el marco del 'boom petrolero', cuenta con carta blanca para gobernar con los réditos de una economía que se vuelve extractivista. Así, en sus inicios, promueve un proyecto nacionalista de modernización del país y del Estado.

Bajo estas condiciones, se intensifica el prolongado proceso de tránsito de sociedad agrícola rural a urbana a minera e incipientemente industrial. Como consecuencia, se va transformando la composición social del país a través de, por ejemplo, procesos migratorios internos hacia las principales ciudades sobrepasadas en su capacidad de acogida. Las condiciones de vida de la población empeoran en una coyuntura de apresurada urbanización que tuguriza las urbes. Para Alberto Acosta la abundancia relativa de recursos financieros permitió a la dictadura postergar los conflictos sociales y políticos que, para mediados de la década de los setenta, empiezan a manifestarse a través de movilizaciones y una creciente organización del tejido social.[10] Es entonces que se sustituye a Rodríguez Lara por una Junta Militar conocida como Consejo Supremo de Gobierno por tres años más, mientras se generaban las condiciones para un retorno pactado a la democracia.

Fue un periodo que no estuvo exento de pugnas al interior de las Fuerzas Armadas (FFAA), entre una fracción que buscaba la restitución democrática a partir de un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado y otra que, en alianza con un sector del empresariado nacional, pretendía mantener el control militar del gobierno. Finalmente, la Junta organizó tres comisiones con diferentes responsabilidades. La primera de ellas estaría encargada de reformar la Constitución de 1945; la segunda, debía redactar una propuesta constitucional

[9] Acosta, *op.cit.*, pág. 151.
[10] Ibíd.

alternativa. Ambas serían sometidas a referéndum. Por su parte, la tercera era la responsable de organizar la estructuración del sistema de partidos a través de la redacción de una Ley de Elecciones y Partidos.[11]

Freidenberg y Alcántara distinguen ya algunas fuerzas políticas en el escenario, apostando a las condiciones que les resultan más convenientes. La campaña a favor de la nueva Constitución la impulsó la Coalición Popular Democrática en la que confluían la Democracia Popular (DP), la Izquierda Democrática (ID), la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), el Partido Liberal (PL), el Partido Conservador (PC) y sectores de izquierda extrema.[12] Varias de estas organizaciones apostaban por un proyecto modernizador, cuyo referente eran los modelos europeos de partido como la democracia cristiana y la socialdemocracia. Mientras, un bloque en el que confluían el Movimiento Velasquista y el Movimiento Nacionalista Revolucionario, promovía la abstención o el voto nulo y la constitución de un gobierno provisional que convoque a una Asamblea Constituyente y a elecciones. A esta tendencia se sumaba también un sector empresarial liderado por quienes, posteriormente, constituirán el sector más relevante de derecha en el país, el Partido Socialcristiano (PSC).[13]

En 1978, gana la nueva Constitución propuesta por la Junta. Se establece la elección presidencial, sin posibilidad de reelección, a través de binomios y bajo el modelo de mayoría en segunda vuelta. Se constituye un Congreso unicameral con diputados nacionales y provinciales y, en legislación electoral, se abre el proceso de inscripción de fuerzas políticas hacia la conformación de un sistema de partidos nuevo, con obligatoriedad de presentar declaración de principios, programa de gestión y de contar con una estructura nacional y un mínimo de afiliados. Se imponen restricciones para la presentación de candidaturas independientes, prohibiéndose alianzas entre partidos en elecciones legislativas y locales, estableciendo un mínimo de votos en dos comicios legislativos consecutivos para participar en próximas elecciones.[14]

El objetivo central apuntaba a la constitución de un sistema con pocos partidos, con una estructura organizada y una ideología claramente definida, ligados estrechamente al Estado como eje estructurador de la vida social, política y económica del país, que asegurasen estabilidad política.[15] Las fuerzas políticas que participan y alcanzan algún tipo de representación en las elecciones presidenciales y legislativas de 1979 conforman un primer sistema. Algunas de ellas permanecerán durante las siguientes décadas, mientras otras se activaron en formato de organización coyuntural.

---

[11] Luis Verdesoto, *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador. 1997-2011* (Quito: Abya-Yala, 2014), págs. 255-256.
[12] Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000).* (Quito: FLACSO Ecuador, 2001), pág. 22.
[13] Ibíd.
[14] Ibíd., págs. 22-23.
[15] Ibíd., pág. 22.

Si bien, durante esta dictadura los partidos no son reprimidos, se restringen los espacios de participación al desincentivarse la actividad política. Sin posibilidad de intervención, muchas organizaciones fueron desintegrándose, como es la DC y el Movimiento Social Cristiano que aunque no desaparecen, debieron reconstituirse en 1979. Por otro lado, la ID enfoca su actividad en el fortalecimiento organizativo, acompañado por sus pares europeos; mientras ciertos sectores de izquierda, pese a mantener su actividad partidista en el marco de un contexto internacional favorable marcado por la Revolución Cubana, se fraccionan en diversas tendencias. La democracia inicia entonces con una contienda electoral presidencial que convoca a seis binomios de candidatos, mientras la votación para los 69 curules de diputados se dividió entre diez fuerzas políticas, con un promedio de 6,9 diputados por lista.[16]

Cuadro 1: Panorama Electoral 1978-1979

Partidos	En contienda presidencial	Representación Legislativa en número de diputados
CFP	X[17]	28
DP		0
Frente Nacional Constitucionalista[18]	X	0
ID	X	16
PC		10
Partido Liberal Radical Ecuatoriano	X	4
PSC		3
MPD[19]		1
Frente Amplio de Izquierda	X	1
Frente Radical Alfarista	X	0
Coalición Institucional Democrática		3
Partido Nacionalista Revolucionario		2
Federación Nacional Velasquista		1

Fuente: Véase Viekoslav Darlíc, op. cit. Elaboración propia.

[16] Viekoslav Darlíc, *Estadísticas Electorales del Ecuador 1978-1987* (Quito: ILDIS, 1987).

[17] CFP y DP forman una alianza para presentar binomio a la Presidencia.

[18] Conformado por el PSC, el PC, el Partido Nacionalista Revolucionario, la Federación Nacional Velasquista, Coalición Institucionalista Democrática, Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana.

[19] El Movimiento Popular Democrático es una organización política de izquierda con un lineamiento maoísta, fundado en 1978.

Primer Momento: de cómo se va organizando la democracia (1979-1992)

La importancia de esta primera década de democracia está en las dinámicas de disputa el poder. Son años en los que se van determinando muchas de las características que identificarán no solo al sistema de partidos sino al sistema político en general. Si bien los procesos electorales como principal mecanismo normativo de un régimen representativo se desarrollan con relativa normalidad, la cimentación democrática está más allá de dicha esfera procedimental formal.

En esa instancia velada de la política, el poder adquiere otros sentidos y, en un contexto de renovado elitismo, las pugnas por alcanzarlo, se resuelven en negociaciones y acuerdos. El sistema de partidos se conforma a partir de una diversidad de alternativas que van desde formaciones estructuradas, cuyo referente son los partidos tradicionales europeos, hasta flexibles agrupaciones coyunturales capaces de mutar y adaptarse.

Conaghan, destacando el papel central que otorga la literatura clásica al momento fundacional de las fuerzas políticas, sostiene que en el Ecuador "las experiencias de fundamento de la mayoría de los partidos crearon las líneas de dislocación para las escisiones posteriores".[20] Si bien esta afirmación podría remitir a décadas previas en las que fueron tomando forma las primeras tendencias políticas del país, resulta sugerente también cuando se considera el retorno a la democracia como un episodio fundacional para los actores políticos organizados que, además, se insertan en una institucionalidad estrenada. De todas formas, el eco de ese momento inicial, el de las incipientes expresiones entre finales del siglo XIX y mediados del XX, sus actores y dinámicas, imprimirán herencias a largo plazo.

Breve relato histórico

Esta primera etapa democrática acumula cuatro periodos presidenciales, cuatro periodos legislativos nacionales, y siete provinciales. Los ochentas inician con el predominio de la CFP, organización fundada en 1948 y clasificada por varios autores como una expresión populista en la acepción clásica del concepto.[21] Desde sus inicios, y aún durante la dictadura, fue construyendo sus bases a través de comités barriales, principalmente en Guayaquil y otros sectores de la Costa, con una gran capacidad de convocatoria, un importante aparato de enrolamiento partidista y cooptación de voto clientelista.[22]

---

[20] Catherine Conaghan, "Políticos versus Partidos: discordancia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en Scott Mainwaring y Timothy Scully, ed., La construcción de instituciones democrática. Sistema de partidos en América Latina (Santiago: CIE-PLAN, 1995), pág. 31.
[21] Verdesoto, op. cit., pág. 205; Juan Paz y Miño, "Caudillos y Populismos en el Ecuador", Polémika - Revista del Instituto de Economía USFQ, Vol. 3, Núm. 1 (2010), (Marzo 2010), pág. 72-81.
[22] Paz y Miño, op. cit., pág. 72-81.

Las elecciones presidenciales de 1978 dieron el triunfo a una alianza entre la CFP y el DP, partido de derecha fundando en 1964 por un grupo de jóvenes disidentes del PC, bajo los principios internacionales de la democracia cristiana. Esta alianza no fue más que una estrategia política de complementación; pues mientras la DP aportó con estructura ideológica para contrarrestar la deslegitimación que se teje en torno al populismo 'Cefepista', este por su parte, contribuyó con su capacidad de convocatoria electoral y una mayor trayectoria en la construcción de bases.

La CFP alcanzó también la principal bancada en el Congreso Nacional, aunque sin mayoría en un Legislativo conformado por diez fuerzas políticas con representaciones, más bien, minoritarias. Esta condición de fraccionamiento hace que resulten difíciles el diálogo y los acuerdos. Sin embargo, los principales conflictos se dan entre el Ejecutivo y el Legislativo debido, sobre todo, a una pugna al interior del CFP entre su principal figura, Asaad Bucaram, y el electo presidente, Jaime Roldós.[23]

En 1981, la súbita muerte de ambos líderes, en medio de un contexto perfilado ya desde el personalismo, enfrenta al país a una nueva reorganización del tablero político. Finaliza el periodo presidencial quien hasta ahora había sido Vicepresidente, Osvaldo Hurtado. El poder en manos de la DP cambia no solo el rumbo de la gestión del gobierno sino también el discurso, las alianzas y los enfrentamientos. La pugna se instala ahora entre Hurtado y la derecha más conservadora, representada en el PSC, bajo el liderazgo de León Febres Cordero, que sería el próximo Presidente de la República. Las promesas de Roldós, enfocadas en mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población, no se concretaron. Con Hurtado, el discurso respecto de los problemas económicos justificó el congelamiento de las reformas y reorientó la prioridad del gobierno hacia el afianzamiento de sus relaciones con varios sectores empresariales que lograron posicionarse e incidir en la gestión pública.

Para las elecciones de 1984 el panorama político se modificó parcialmente. Destacaban representantes en al menos tres tendencias. Por un lado el partido creado por Roldós al separarse de la CFP, Pueblo, Cambio y Democracia, que tras no pocos enfrentamientos familiares por capitalizar su legado fue refundado como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), bajo la dirección de Abdalá Bucaram. Dicha organización, heredera del Cefepismo incluso en sus formas políticas y su construcción simbólico discursiva, encarnó también las características propias del populismo según el concepto planteado por autores como Weyland.[24]

---

[23] Flavia Freidenberg, "Partidos y Gobiernos en Ecuador 1978-1998. Gobiernos antipartidos y partidos contra gobiernos" en Manuel Alcántara y Elena M. Barahona, eds., Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina (México: Universidad Iberoamericana: Instituto Federal Electoral: FLACSO, 2003), pág. 17. http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Flavia_freidenberg/nuevoCL=%20partygovernment03.pdf

[24] "El populismo es mejor definido como una estrategia política a través de la cual los líderes personalistas buscan o ejercitan el poder de gobierno basados en el apoyo directo, no mediado ni institucionalizado de un gran número de seguidores que son principalmente desorganizados. Esta relación directa y cuasi-personal sobrepasa las organizaciones intermediarias establecidas o erosiona su institucionalización y las subordina al deseo del líder." En Kurt Weyland, "Clarificando un concepto: "el populismo en el estudio de la política latinoamericana", en Varios, Releer los populismos (Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2004), pág. 36.

Por su parte, los sectores más conservadores ganan la presidencia en 1984 con una estrategia de coalición que convoca a distintos grupos de coidearios a conformar lo que denominan el Frente de Reconstrucción Nacional.[25] Su candidato, Febres Cordero, pertenecía a la que sería la principal organización de derecha del país desde entonces y hasta después de la crisis de los noventa. El origen del PSC se remonta a 1950 como Movimiento Social Cristiano pero no es hasta 1967 que se inscribe como Partido Social Cristiano.[26] Vinculado a una burguesía comercial emergente de la Costa que se distanció del tradicional PC y se constituyó como una organización altamente elitista. Con el retorno a la democracia y un cambio de liderazgos, se enfoca en la construcción de sus bases mediante una amplia red de brokers territoriales desde Guayaquil y desde el control de los gobiernos locales. Así, logrará un electorado cautivo en permanente competencia con el PRE.[27]

Finalmente, la ID que logra mayoría en el Legislativo. Con Rodrigo Borja como su principal figura, se funda en 1969 y se reinscribe en 1978. Durante la dictadura, el partido construyó su organicidad basado en las experiencias socialdemócratas europeas; lo que determinará gradualmente que sea catalogada como la fuerza con mayor estructura, perspectiva ideológica y vida partidista en el país, aunque su trinchera sea la Sierra.[28]

Estas tres fuerzas compartirán un Congreso fraccionado con otras diez; dispersión y segmentación del escenario político nacional que se evidencia también en la presencia de nueve candidaturas a la Presidencia en 1984. El presidente electo Febres Cordero, baluarte de los sectores exportadores y financieros de la Costa ecuatoriana, instaura un régimen de corte neoliberal caracterizado por un estilo autoritario, que enfrentará a reiteradas acusaciones de violencia de Estado y abuso de poder.[29]

En 1986, Febres Cordero es secuestrado por un sector de las FFAA, que exigen la liberación del Jefe del Comando Conjunto, encarcelado un año antes tras denunciar irregularidades en la compra de un avión por parte del gobierno. El suceso, que supuso 11 horas de caos nacional y negociación, debilitó aún más al gobierno frente a una opinión pública. De esta manera finaliza la única Presidencia que alcanza el PSC hasta la fecha, a pesar de ser una de las fuerzas políticas más importantes del país.

---

[25] El FRN se encontraba conformado por los mismos miembros que el Frente Nacional Constitucionalista de 1979, con el PSC a la cabeza. La estrategia de coalición le fue funcional a la derecha durante estos primeros años, posteriormente, el PSC tendrá la fuerza suficiente para posicionarse independientemente y con éxito, al menos en el Congreso y en gobiernos locales de la Costa, donde construye su feudo.
[26] Freidenberg y Alcántara, *op. cit*., págs. 27-79.
[27] Ibíd.
[28] Ibíd., págs. 131-169.
[29] Para más información remitirse al Informe de La Comisión de la Verdad del 2010 que detalla que de todos los casos de violación de los derechos humanos estudiados, el 55,1% se dieron durante el gobierno de Febres Cordero y el porcentaje de víctimas corresponde al 68%. Comisión de la Verdad. (2010). Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010 (Quito, 2010), http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1312

La tercera convocatoria electoral en 1988 es la que le permite a la ID ganar tanto el Ejecutivo como el Legislativo. Se trata de la primera vez que un sector se impone como proyecto hegemónico. Con una frontal postura antineoliberalismo, el electo Rodrigo Borja se presenta como una alternativa generando altas expectativas ciudadanas. No obstante, políticas de ajuste gradualistas y una estrategia de corto plazo que pretendió la superación de los desequilibrios macroeconómicos como objetivo central, evidenciaron sus imposturas. En medio de un significativo proceso inflacionario, Borja no solo no consiguió reactivar la economía sino que además la calidad de vida de los sectores más vulnerables se vio deteriorada.

En un escenario de creciente confrontación política se inicia un proceso de movilización social progresivo. Asume entonces la Presidencia, tras tres intentos precedentes, el último mandatario que terminará su periodo constitucional desde entonces y hasta el año 2006, Sixto Durán Ballén, fundador y líder histórico del PSC. En 1992, al no ser considerado como candidato, se desafilia y crea su propia organización, el Partido Unión Republicana (PUR), de línea tradicional conservadora. Ambas se enfrentan en la contienda, llegando a segunda vuelta. El binomio presidencial, conformado a partir de una alianza entre el PUR y el PC, afronta su gestión con una compleja situación en el Congreso, sumando un total de 17 curules frente al PSC que cuenta con 21 y al PRE con 14, sectores con los que Durán Ballén no pactaría y que además estaban confrontados entre sí. Nuevamente, se trata de un Parlamento dividido entre 12 fuerzas.[30]

Este es el gobierno que aplica con más fuerza y sistematicidad una política de corte neoliberal, con una manifiesta intención privatizadora y de amplia apertura comercial, así como de reducción del Estado en su función de control. Durán Ballén ofreció un apoyo incondicional a la banca y a ciertos sectores financieros, mientras, por otra parte, impulsaba políticas de flexibilización laboral. Su gestión, sobre todo en lo relacionado a la política económica y sus medidas de ajuste, sumada a varios escándalos por corrupción, desataron una respuesta ciudadana inmediata y los índices de popularidad del Presidente disminuyeron progresivamente. El Ejecutivo se vio forzado a negociar con un sector de la población que, desde inicio de los años noventa, comenzaba a tener un rol protagónico en la escena social: los indígenas. Finalizado el mandato de Durán Ballén, el descontento social fue cobrando una fuerza cada vez mayor, lo que sería el germen de la profunda crisis de los siguientes años.

Un Estado ineficaz capturado por una élite política en constante disputa de poder y alejada de las demandas y necesidades de la sociedad civil generó condiciones para posturas críticas, legitimadas en su autonomía respecto de las instituciones que encarnan la representación, como es el caso de los partidos y el parlamento. Este fue el contexto propicio para una profunda crisis institucional en el Ecuador y el surgimiento posterior de lo que Echeverría denomina el

[30] Diario HOY, "Quienes son los diputados", Diario Hoy, 09 de Agosto de 1992, https://web.archive.org/web/20120304232401/http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quienes-son-los-diputados-57002.html

'neopopulismo'.[31] En medio de erosionadas identidades partidarias, nuevas figuras y maquinarias políticas alternativas irán adquiriendo relevancia.

Características del sistema político que entró en crisis

Es este régimen que, constituido a partir de la transición, entra en crisis a mediados de los noventa. En contraste con el persistente conflicto y desequilibrio que vendrán a continuación, durante este primer momento, de 1979 a 1996, hay cierta estabilidad y regularidad en términos de procedimientos democráticos básicos, desde una perspectiva normativa. Así, no resultan tan evidentes las debilidades que van constituyendo al sistema.

El proceso de reinscripción de partidos impulsado durante la transición, convoca a nuevas y viejas fuerzas políticas que reproducen una 'representación regional' carente de proyección nacional. Las élites políticas, vinculadas a poderes económicos del país, alimentaron la confrontación entre la Sierra terrateniente y la Costa agroexportadora bajo nuevas expresiones, adaptadas a la situación económica del país y en función de su inserción internacional.

Así, el sector público, se constituyó en el medio que permitía a los partidos niveles de incidencia y decisión sobre temas relacionados con intereses particulares. Pese a su débil estructuración orgánica, vínculo social y rol de representación, se convirtieron en engranajes de activación electoral que favorecían la construcción de tejidos de apoyo efímeros, alejados de las demandas sociales. Los líderes establecieron relaciones de propiedad con sus respectivos partidos, generando disputas internas que terminaron en rupturas e inscripción de nuevas organizaciones.

Por otro lado, en medio de una escasa organicidad, los partidos no generaron espacios de formación de cuadros. Esto provocó un reciclaje constante de figuras y su presencia incesante como voceros y representantes oficiales del partido coadyuva también al afianzamiento de una 'dinámica personalista' en la que cada organización es reconocida por su máximo líder más que por su propuesta o tendencia. Los vínculos y adhesiones que se construyen son entre la ciudadanía y actores políticos específicos.

En cuanto al sistema de partidos, las organizaciones se posicionaron en al menos cinco tendencias: Un sector de derecha, heredero directo del conservadurismo, que emerge de la disidencia (PSC-DC-PUR-PC); una representación de izquierda, fragmentada y sumida en conflictos de diferenciación ideológica (MPD-PS-PCE-Frente Amplio de Izquierda, FADI); una socialdemocracia, representada en una

[31] Julio Echeverría, "La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en el Ecuador", Iconos, Núm. 27 (2007), págs. 27-35.

única fuerza (ID) y, partidos que se consideraban herederos del liberalismo (PLRE-FRA). En la indefinición ideológica, están quienes encajaban en aquello que se denomina populismo (CFP-PRE), herederos de una expresión similar que, en su momento fue el velasquismo y, cuyo estilo de ejercicio político ha logrado adhesión social en el país.

Más allá de que se pueda clasificarlos bajo ciertas corrientes diferenciadoras, las 'debilidades ideológicas' de los partidos son inherentes a los mismos desde su constitución. En la medida en que la vida partidista es limitada, no hay una construcción sostenida que incluya debates y definiciones en términos de programa y menos de identidad política. El vacío ideológico se puede evidenciar en varios espacios. Resultan sugerentes las alianzas a lo largo del periodo. Los partidos fueron conscientes de su necesidad de formar coaliciones hasta poder constituirse como fuerzas con capacidad de convocatoria electoral autónoma. Todos, con excepción de la ID, llegaron a la Presidencia gracias a pactos que además les permitieron suplir las demandas de representación que imponía el regionalismo político, constituyendo binomios con representación Costa-Sierra.

Cuadro 2: Alianzas Presidenciales (1978-1992)

Elecciones	Alianza presidencial en el binomio
1979	Populismo (CFP) – Derecha (DC)
1984	Alianza de distintos sectores de derecha en el Frente de Reconstrucción Nacional
1992	Dos partidos de derecha (PUR-PC)

Fuente: Ver Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, *op. cit*. Elaboración propia.

Sin embargo, en el Congreso el panorama cambió. Las alianzas electorales para comicios legislativos estaban prohibidas por ley; no obstante, ya en gestión se pueden encontrar varios pactos políticos que se establecieron más allá de las coincidencias ideológicas. Por lo general, se activaron en función de objetivos inmediatos y bajo la necesidad de construcción de bloques de apoyo en los que se evidencia la flexibilidad ideológica de sus protagonistas. Destacan al menos cuatro:

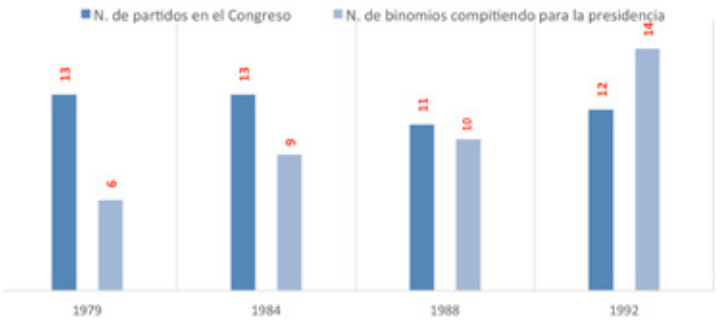
Cuadro 3: Principales Alianzas Legislativas (1980-1994)

Año	Alianza	Objetivo
1980	*La nueva mayoría*: Roldosistas separados de CFP, DP e ID.	Apoyan al gobierno Roldós-Hurtado frente al conflicto con la CFP.
1983	*Bloque Parlamentario Progresista*: DP, ID, FADI, MPD, PSE, PRE, entre otros	Convoca a todos los sectores que se oponen al gobierno del PSC con Febres Cordero a la cabeza.
1990	Alianza entre el PSC, CFP y PRE	Pacto contra el gobierno de la socialdemocracia. Además se negociaba un apoyo para la amnistía de Abdalá Bucaram y posicionar entre ellos la presidencia del Congreso.
1994	Acuerdo entre PRE, PSC, CFP Y PCE.	Permitió formar plenario y comisiones. Algunos de sus participantes hablan de un "co-gobierno".

Fuente: Ver Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, *op. cit*. Elaboración propia con información del libro.

El Congreso ha sido tradicionalmente el espacio en el que se concentró el conflicto político en distintos sentidos. Durante todo el periodo contó con una composición altamente fraccionada, con un promedio de 12,25% partidos. 'Fraccionamiento' que resulta evidente con el número de binomios que se presentan en cada elección presidencial. El problema no fue únicamente que haya habido varias fuerzas al interior del Legislativo sino la constitución de pequeños bloques. La 'segmentación' provoca bloqueo y desgaste en las negociaciones, pese a que las fuerzas instituyeron una 'coexistencia bajo cuotas de poder'. Esta coexistencia de las fuerzas políticas, sus acomodaticias relaciones y transacciones, animadas por intereses específicos y temporales, bajo la lógica de impulso-bloqueo o disputa-transacción, se irán acentuando y jugarán un rol fundamental en la siguiente etapa política.

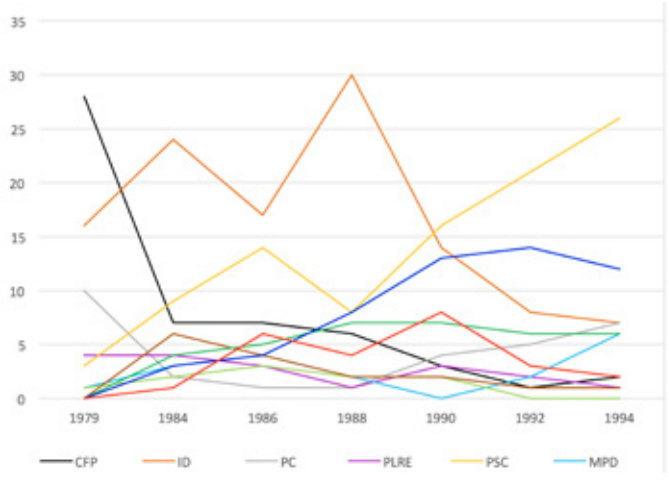
Gráfico 1: Fraccionamiento Fuerzas Políticas en el sistema (1979-1994)



Fuente: Ver Center for Latin American Studies Georgetown University, Political Database of Americas, http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/ecu.html. Elaboración propia con base de datos de la página.

En cuanto a la consolidación de los partidos inscritos en el proceso de transición, las únicas fuerzas que fortalecieron sus presencia política en el transcurso de estos 15 años fueron el PSC y el PRE; la ID sufrió una caída abrupta al igual que el CFP, el FRA o el FADI que desaparecerán de la escena política.

Gráfico 2: Distribución de los partidos en el Congreso por cantidad de diputados (1979-1994)



Fuente: Ver Instituto de Iberoamérica de la Uiversidad de Salamanca, "Legislatina Observatorio del poder Legislativo en América Latina", http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Ecuador.pdf. Elaboración propia con base de datos de la página.

Frente a este panorama, la ciudadanía no presentó fidelidades cautivas decisivas porque los partidos habían establecido una relación con la sociedad civil basada en un vínculo electoral coyuntural. El voto fue fluctuante y volátil. Juegaron un rol esencial recursos como el clientelismo. Las votaciones presidenciales durante este periodo evidencian la presencia de un electorado disponible para los partidos que apuntala el rol protagónico 'operadores' o 'brokers locales' en la cooptación de votos y construcción de puentes con la sociedad civil. La activación circunstancial del vínculo partido-ciudadanía coadyuva a la volatilidad electoral, un 41,63% de electores modificó su voto entre una elección y otra, en el país.[32] El tránsito del voto entre distintas tendencias se mantendrá a lo largo del siguiente periodo con la incorporación de un elemento casi predecible en un sistema político poco estructurado y poco ideológico: el *outsider*. Se cierra así este periodo, con un proceso de acelerado deterioro de las fuerzas políticas, con una institucionalidad débilmente constituida, desbordada e instrumentalizada, y un descontento ciudadano in crescendo.

Segundo momento: cristalización de la crisis política (1996-2006)

Tras la antesala neoliberal descrita, el sistema político en el Ecuador ingresa en uno de sus periodos políticos más críticos bajo el formato de una 'democracia de élites', controlada por caudillos, por un empresariado electoral y por medios de comunicación masiva convertidos en los principales electores.[33] Si bien la crisis es producto de un proceso histórico, los años noventa son fundamentales en la medida en que, para entonces, se expresa el impacto de la impronta neoliberal basada en una reforma que apela a la modernización del Estado, reduciendo sus alcances y funciones, así como impulsando la desinversión pública. Dicha reforma provoca una creciente movilidad social, en el marco de un sistema político en quiebra. En diez años, el país vive tres períodos de gobierno interrumpidos y tiene al menos siete presidentes, de los cuales, solo tres fueron elegidos por votación popular. La composición del Congreso explicará, en gran medida, tanto los hechos como la persistente deficiencia del sistema político y del sistema de partidos.

Tiempo de interrupciones: relato de una década que erosiona la débil representación política

Bucaram y sus seis meses de mandato

Durán Ballén termina su periodo en 1996 con tan solo un 38% de aprobación de su gestión abriendo el escenario para otras fuerzas.[34] Tras un proceso de balotaje, luego de unas elecciones a las que se presentan nueve candidatos,

[32] Francisco Sánchez, ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002 (Quito: FLACSO Sede Quito, 2008), pág. 61.
[33] Pablo Celi, "Vacío de representación política en un país fragmentado", Palabra, Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador, Núm. 4 (2002), págs. 350-361.
[34] CEDATOS, "Aprobación a la Gestión de los Presidentes de la República", http://www.cedatos.com.ec/PDF/AprobacionPresidentesdelEcuador1979-2011.pdf

triunfa Abdalá Bucaram, líder del PRE. Su binomio se establece a través de una alianza con un movimiento político creado para la coyuntura electoral cuya representante, Rosalía Arteaga, convoca el voto de la Sierra.

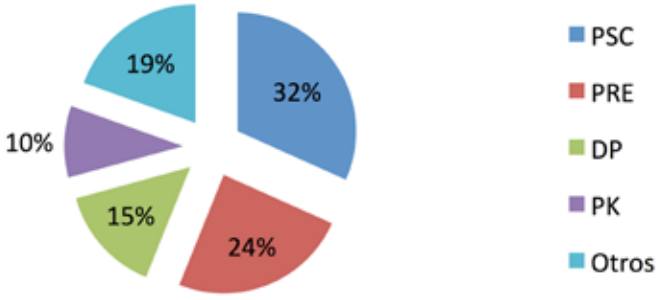
En palabras de Freidenberg y Alcántara, el PRE "representa a gran parte de los sectores sociales emergentes, a grupos marginados y a los estratos empresariales surgidos fuera de los círculos oligárquicos tradicionales de la Costa".[35] Bucaram, beneficiario del vacío que provoca el desajuste entre la oferta política y la demanda social, es un líder de carácter mesiánico que busca un vínculo de empatía afectiva y consolida redes bajo una dinámica clientelar y de patronazgo.[36] No tiene una ideología clara ni un plan de gobierno; pero oferta un régimen refundacional desde la construcción de un enemigo en común con el 'pueblo': las fuerzas 'tradicionales' relacionadas con los poderes económicos, las 'oligarquías'.

Su mandato termina después de apenas 6 meses, por lo que no alcanza a implementar la convertibilidad, enarbolada como su principal estrategia económica, ni el proceso de flexibilización laboral en ciernes.[37] Sin embargo, medidas como el aumento en las tarifas de los servicios públicos y el retiro del subsidio del gas doméstico, son las que provocaron el inicio de las movilizaciones sociales.

Las élites políticas atrincheradas en el Congreso y las élites económicas, bancarias y empresariales, realizaron una persistente denuncia pública por corrupción y nepotismo, además de una crítica feroz a su excentricidad discursiva y a su práctica política desenfadada, que sería utilizada por los sectores de oposición para convocar manifestaciones de desaprobación social en las principales ciudades del país. Finalmente el Parlamento, a partir de una petición del PSC, destituye al Presidente de manera ilegal, bajo el argumento de "incapacidad mental para gobernar", con menos de las dos terceras partes del Pleno requeridas por mandato constitucional.[38]

[35] Freidenberg y Alcántara, op. cit. pág. 179.
[36] Flavia Freidenberg, "La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador", Nueva Sociedad, Núm. 225 (Enero - Febrero 2010), págs. 120-138.
[37] Para más información remitirse a Acosta, op.cit., págs. 185-187.
[38] EL UNIVERSO, "Abdalá Bucaram a la presidencia: A la tercera fue la vencida", Diario El Universo, 14 de junio, 2017, http://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/10/nota/6225001/abdala-bucaram-presidencia-tercera-fue-vencida

Gráfico 3: Distribución de partidos en el Legislativo ecuatoriano (1996-1998)



Fuente: Ver Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, "Legislatina Observatorio del poder Legislativo en América Latina", http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Ecuador.pdf. Elaboración propia.

Los partidos políticos, valiéndose de una alianza de diversos sectores de distinta ideología, DP, MPD, ID, Pachakutik (PK),[39] eligen un Presidente interino a través de un proceso también ilegal. El nuevo gobierno impulsa una Asamblea Constituyente y una Consulta Popular respecto de reformas electorales, así como de aprobación o desaprobación del procedimiento de destitución de Bucaram, que finalmente fue ratificado por los ciudadanos.[40]

Si bien la interrupción del mandato estuvo apoyada por importantes procesos de movilización social, fue impulsada principalmente desde la esfera política, en el marco de un escenario de conflictividad moderado. Como plantea Simón Pachano, la activa presencia de sectores sociales, no solo provoca acciones institucionales, sino que las justifica, al ser usada como fuente de legitimidad de decisiones que no se ajustan a disposiciones constitucionales.[41] Dicha maniobra política se ubicó principalmente en zonas urbanas de la sierra cuya composición representa, sobre todo, a sectores medios, que no se reconocen en un discurso próximo a sectores populares; a algunos representantes de la sociedad civil organizada;[42] así como a una multitud fluctuante, apolítica en la que incide el contexto, las figuras políticas y los medios de comunicación. Para Pachano, el elemento determinante no son las variables de orden económico sino un temor de origen simbólico y valorativo, frente a Bucaram y su forma de hacer política.[43]

[39] El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik es el brazo político del movimiento indígena, surgido en 1995.
[40] Para más información remitirse a: El Universo, "Primer interinazgo desde el retorno a la democracia", El Telegrafo, 14 Noviembre 2016, http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias-electorales/1/primer-interinazgo-desde-el-retorno-a-la-democracia
[41] Simón Pachano, "Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable", ICONOS, Núm. 23, (Septiembre 2005) pág. 41.
[42] Tal es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (históricamente vinculada a la izquierda maoísta del MPD), entre otros.
[43] Pachano, op. cit., pág. 42.

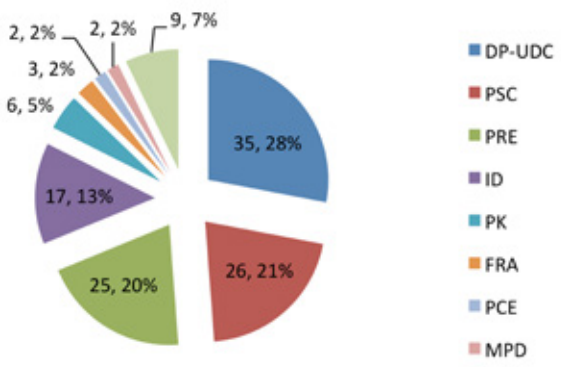
Así, se inicia en el país una década de inestabilidad en la que las interrupciones presidenciales se convierten en el *modus operandi* de la ciudadanía, pero sobre todo, de la élite política. Aunque cada proceso tendrá sus particularidades, hay ciertos elementos que se repiten al ser producto de una configuración deficiente del sistema político nacional.

Jamil Mahuad y la última oportunidad de las élites tradicionales

Finalizado el periodo del presidente interino Fabián Alarcón, la convocatoria a elecciones de 1998 entregan la Presidencia a Jamil Mahuad, representante de la centro-derecha organizada en la DP, partido que después del fortuito periodo presidencial de Hurtado en 1981, mantuvo un perfil bajo con bloques pequeños en el Congreso hasta 1996 cuando la tendencia se revierte notablemente. Para 1998, alcanzará 35 curules. Sin embargo, Freidenberg y Alcántara advierten de la fragilidad histórica de dicho bloque que es una de las fuerzas políticas con mayor cantidad de desafiliaciones de parlamentarios.[44]

La nueva convocatoria a las urnas, afirma un voto de confianza a las élites tradicionales. La ciudadanía apuesta por un candidato y un partido, la DP, protagonistas de la destitución de Bucaram y con vínculos históricos con sectores de la banca nacional, por lo que su propuesta apunta hacia una política de mercado basada en un manejo tecnocrático. Pese a contar con el bloque legislativo más fuerte, la DP no alcanza mayoría, lo cual impone una política de alianza con el PSC y la ID; repitiendose así la tendencia, presente en la historia política del país, hacia frágiles, fluctuantes y temporales acuerdos.

Gráfico 4: Distribución de partidos en el Legislativo ecuatoriano 1998



Fuente: Ver Center for Latin American Studies Georgetown University, *Political Database of Americas*, http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/leg98.html. Elaboración propia.

[44] Para más información remitirse Freidenberg y Alcántara, op. cit., págs. 83-128.

La gestión de Mahuad estuvo marcada por una complicada coyuntura económica debido a la crisis asiática que frenó el flujo de capitales a países en desarrollo, así como a una significativa caída del precio del petróleo. El gobierno enfrentó una situación de insolvencia bancaria grave como resultado de cinco años de mal manejo económico del país, de leyes y medidas tomadas desde 1992 que liberalizaron el sistema financiero y redujeron al Banco Central del Ecuador al desempeño, casi exclusivo, de funciones monetarias y cambiarias, minimizando los mecanismos de control a la banca.[45] Frente a la quiebra de algunas entidades financieras, el gobierno decreta un 'salvataje bancario', seguido de un feriado bancario y del congelamiento de los depósitos de la población. Se vió especialmente afectada la ya frágil economía de la clase media, que sufrió una drástica pauperización de su calidad de vida. A su vez, un gran porcentaje del sector más pobre de la población pasó a la indigencia.[46]

Finalmente, el gobierno instaura una 'dolarización de facto' de la economía con alto costo a corto y largo plazo. A inicios del 2000, el mandato de Mahuad llegó a su fin mediante un golpe de Estado militar–indígena, que constituye la autodenominada Junta de Salvación Nacional, conformada por el coronel Lucio Gutiérrez como representante militar, Antonio Vargas, líder de la CONAIE y Carlos Solórzano, magistrado guayaquileño y expresidente de la Corte Suprema de Justicia. Aunque el levantamiento social tenía un protagonismo indígena, contaba con el apoyo de otros actores y se fortalecía con el respaldo de un sector de las FFAA (oficiales y tropa),[47] vínculo que resultaba útil, pues si el sector indígena actuaba como legitimador social de la acción militar; las FFAA, por su parte, aportaban con el poder y fuerza necesarios para una acción que finalmente logró la interrupción presidencial mediante la toma de las instalaciones del Congreso y del Palacio Presidencial.

Lo sucedido una vez tomado el Legislativo no ha sido totalmente dilucidado en el registro de la historia nacional ya que es entonces cuando entran en juego fuerzas solapadas, procedentes de los partidos políticos y también de los altos mando militares, quienes negocian la conformación de un Triunvirato que termina entregando el poder al Vicepresidente Gustavo Noboa. Mahuad se asila en los Estado Unidos con varios juicios en su contra.[48]

Aunque la presencia de las élites políticas pareciera poco relevante frente a la mesíanica dupla indígena-militar, su acciones durante el gobierno de

[45] Para más información al respecto remitirse a Guillaume Fontaine, "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000", Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Núm. 97 (Junio 2002), http://www.flacso.org.ec/docs/gf_crisis.pdf

[46] Para más información respecto de los efectos sociales de la crisis de 1999 remitirse a Carlos Larrea, "Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador" en Carlos Barba Solano, comp., Retos para la integración social de los pobres en América Latina (Buenos Aires: CLACSO abril, 2009), págs. 215-234.

[47] Uno de sus principales aliados fue la Coordinadora de Movimientos Sociales integrada por la CONAIE, la CONFEUNASSC, FETRAPEC, movimientos de pobladores urbanos, y organizaciones de mujeres y jóvenes.

[48] "Bucaram y Mahuad, los dos expresidentes en el exilio", El Comercio, ttp://www.elcomercio.com/actualidad/politica/bucaram-y-mahuad-expresidentes-exilio.html

Mahuad inciden directamente en una negativa evaluación de los ciudadanos. La falta de diferencias ideológicas claras en sus propuestas y gestiones, la oscilación de sus apoyos al interior del Congreso, la ausencia de contenido en sus planteamientos, alimentan la oposición de la ciudadanía con la élite y la institucionalidad política. El gobierno de Noboa no constituye más que un retorno al orden que legitiman.

Gutiérrez, el primer outsider

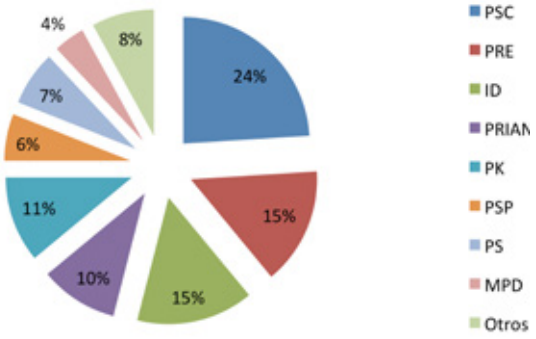
El gobierno de Noboa ratifica la dolarización y plantea medidas enfocadas a acelerar el reajuste: reformas para flexibilizar aún más el mercado de trabajo, esquemas privatizadores en telecomunicaciones y electricidad, concesiones a la explotación privada de nuevos oleoductos, entre otros. Además, no se recuperó el dinero entregado a los bancos intervenidos, ni se cobró la cartera vencida a los grandes clientes de los bancos estatizados.[49]

En este contexto, para las elecciones presidenciales del 2002 se presentan once candidatos de un amplio espectro de opciones entre fuerzas habituales y agrupaciones coyunturales. La primera vuelta deja fuera a casi todas las élites tradicionales, mientras fuerzas de izquierda alcanzan, sorprendentemente, un tercer lugar.[50] Finalmente, en un proceso de balotaje, gana Lucio Gutiérrez frente al empresario populista y exroldosista Álvaro Noboa, candidato por segunda ocasión, pero esta vez bajo la bandera de su propia organización, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Se trata de un populismo de derecha, "un partido de empresario, con una fuerte estrategia de tipo *catch-all*, buscando maximizar los apoyos sin fuertes compromisos programáticos ni alianzas estratégicas con otros grupos sociales".[51]

El protagonismo de Gutiérrez en el golpe de Estado al gobierno de Mahuad lo posiciona en la arena política con una positiva valoración social. Su estrenado partido, Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) recibe el apoyo de otras fuerzas con mayor trayectoria como PK o el MPD que arrastran electorado a su favor. No obstante, se beneficia sobre todo de un voto *antistablishment*. Tendencia que, sin embargo, no se vio reflejada en las elecciones legislativas. Pablo Celi sostiene que la aún significativa presencia de los partidos tradicionales, tanto en el parlamento como en espacios de poder local, pone en evidencia el hecho de que no se modificó el poder hegemónico, lo cual será decisivo en la suerte del mandato.[52]

[49] Para más información remitirse a Acosta, op.cit., págs. 192-195.
[50] En una alianza entre el Movimiento Ciudadano y el Partido Socialista-Frente Amplio.
[51] Flavia Freidenberg, "El Flautista de Hamelin. Liderazgo y Populismo en la Democracia Ecuatoriana.", en Carlos De la Torre y Enrique Peruzzotti, ed., El Retorno del Pueblo, Populismo y Nuevas Democracias en América Latina (Quito: FLACSO, 2008), pág. 214.
[52] Pablo Celi, "La silla prestada: fragilidad del presidencialismo y descomposición de la política sin sujeto social", Revista Ciencias Sociales Universidad Central del Ecuador, Núm. 23, (Segundo trimestre 2005) págs. 29-50.

Gráfico 5: Distribución de partidos en el Legislativo ecuatoriano (2002)



Fuente: Ver Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, "Legislatina Observatorio del poder Legislativo en América Latina", http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Ecuador.pdf. Elaboración propia.

Gutiérrez llega a la Presidencia sin ideología ni propuesta. Su candidatura genera una inédita expectativa respecto de un cambio progresista político y económico. Se trata de un candidato con características ajenas a las tendencias predominantes hasta entonces; de origen amazónico, zona históricamente fuera de las pugnas regionales entre la Costa y la Sierra, de un estrato social de escasos recursos y sin vínculos con sectores económicos ni élites políticas.

Sin embargo, la imagen creada por sus adherentes y votantes durante la campaña se desvanece al poco tiempo de gestión. Su discurso de cambio se convierte en una praxis de continuismo: medidas que incluyen un incremento en el precio del combustible y la energía eléctrica; una política económica recesiva y conservadora que proriza el pago de la deuda y las presiones internacionales; una política social asistencialistas y clientelar. La adhesión a las políticas norteamericanas como el Tratado de Libre Comercio, derrumban las expectativas no solo de su electorado, sino también de sus aliados políticos.

El Presidente pierde la mayoría en el Congreso, tras el distanciamiento de PK y el MPD, que pasan a ser activos opositores. Aislado políticamente, opta por establecer relaciones legislativas primero con la derecha tradicional, el PSC, y luego con el sector populista del PRIAN y PRE, que logran reposicionarse y subordinar al gobierno a sus intereses y demandas.

Las manifestaciones crecientes de inconformidad y levantamiento social se producen a nivel nacional, aunque mayormente concentradas en la capital donde se conforma la 'Asamblea de Quito' a partir de dos núcleos de resistencia diferentes: la alianza política ID-PK y la organización de un grupo de colectivos ciudadanos, apoyados por algunas ONGs,[53] a los que se suma la autodenominada 'Rebelión de los Forajidos', impulsados y sostenidos ampliamente por los medios de comunicación social. Así, cobra fuerza una violenta protesta contra las élites políticas, bajo la consigna de sello argentino: '¡Que se vayan todos!'

Bajo la presión de este escenario, la cúpula militar de las FFAA anuncia el retiro de su apoyo al gobierno, mientras un grupo de parlamentarios posiciona a la diputada socialcristiana, Cynthia Viteri, como Presidenta del Congreso, declarando vacante la presidencia por 'abandono de cargo' por parte de Gutiérrez, quien sale del país hacia Brasil, asumiendo su Vicepresidente, Palacio, el cargo de Presidente de la República.[54]

La caída de Gutiérrez es el último episodio de las sucesivas interrupciones presidenciales que ponen en evidencia la profunda crisis de representación política existente en el Ecuador. Si bien hay un creciente y legítimo descontento ciudadano que respalda estas acciones en oposición a esa representación, no es menos cierto que han sido esas élites políticas tradicionales y, sobre todo la banca privada las que, finalmente, las han decidido e impulsado, en un país al que lo han mantenido secuestrado en torno a intereses privados.

Los rasgos identitarios de la crisis de representación política

Durante este periodo de cristalización de la crisis se profundizan características destacadas en la etapa anterior. Mainwaring ha calificado ya al sistema de partidos como "pluralismo fragmentado" o "multipartidismo",[55] y esto se expresa nuevamente en la cantidad de binomios que se presentan en cada una de las elecciones presidenciales, un promedio de 8,6% por proceso, así como en la composición del Legislativo. La representación electoral se ha mantenido cautiva de agrupamientos políticos de corte regional y esto ha provocado no solo la 'ausencia de partidos nacionales' sino también el hecho de que, dentro de una misma fuerza política, existan posiciones contradictorias en distintos espacios territoriales.

La amplia oferta partidista tiene también otra causa que tiene que ver con que, en el contexto electoral, continúan emergiendo 'propuestas políticas

[53] Entre los colectivos se encontraban Participación ciudadana, Coordinadora Política de Mujeres, Foro Urbano, Convergencia Cívica por la Democracia, Ruptura25, entre otros.
[54] Para más información remitirse a Carlos de la Torre, "Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador", Europa América Latina 2006, Núm. 21 (2006), págs. 97-228.
[55] Ver, por ejemplo: Scott Mainwaring, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Núm. 88 (Abril-Junio 1995), pág. 116.

coyunturales' que no trascienden más allá de la contienda. Se trata de una suerte de improvisación que tiene por efecto la dispersión de un comportamiento ciudadano 'electoral altamente volátil, inorgánico y sin identidad'.[56] En cuanto a las organizaciones más estables en el tiempo, Alcántara y Freidenberg, en su estudio sobre los partidos ecuatorianos, revelan que el funcionamiento de la organización y actividad partidistas se concentra sobre todo en los periodos de sufragio.[57]

Esta década ha contribuido a un proceso de 'banalización de la actividad política', reducida a coyunturas específicas y al interés de los sectores económicos predominantes, por lo que los partidos no presentan proyectos políticos de largo alcance, ni programas de gobierno sino propuestas generales, de corte inmediatista, populista y clientelar. Lo que abona el terreno para el 'transfuguismo, indisciplina y desafiliaciones' presentes durante esta década.

La gran mayoría de las organizaciones en escena han respondido a un lineamiento neoliberal como la expresión más clara del contenido ideológico de su gestión y discurso. Tal es el caso del PSC, la DP, el PRE, el PRIAN y el PSP. Por su parte, la izquierda se ha visto dividida en varias líneas que fragmentan el voto y ha impulsado acuerdos fluctuantes, incluso con fuerzas opositoras, por lo que no ha logrado alzanzar una presencia significativa.

Los partidos han tendido hacia una práctica política de tipo *catch-all* cuyo interés primordial es alcanzar la mayor cantidad de votos.[58] En ese sentido, construyen una retórica con una fuerte carga emotiva, exaltación de las capacidades del líder y contraposición a un 'enemigo' común frente al cual construir identidad. Asimismo, el discurso y propaganda partidaria se concentran en problemas concretos, soluciones cortoplacistas y ofertas de compensación social que no se dirigen hacia la consolidación de afiliaciones o adhesiones ideológicas, sino, sobre todo, de votantes.

Durante esta década se profundiza también la 'personalización de la política y la exaltación de de líderes' construidos desde su presencia en los medios de comunicación masiva. Medios que además son propiedad de los grupos económicos hegemónicos, se convirtieron en potentes actores que marcaban el clima político, sus conflictos, polarizaciones, caracterizaciones y, por tanto los significantes del imaginario ciudadano. Han sido protagonistas

[56] Cabe resaltar que estas tendencias se dan sobre todo a nivel presidencial porque en contexto legislativo hay cierta regularidad en el voto que posiciona las mismas fuerzas e incluso tiende a la relección.
[57] Freidenberg y Alcántara, op. cit.
[58] Se hace referencia el concepto de partido catch all acuñado por Otto Kirchheimer en 1966 para referirse a aquellas organizaciones políticas cuyo principal interés es alcanzar la mayor cantidad de votos. El concepto se desarrolla en contraste con la idea previa de partidos de masas que se caracterizaban por generar identidades, canalizar y representar intereses sociales. Para profundizar sobre el concepto remitirse a Otto Kirchheimer "'The Transformation of Western European Party Systems'" en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, eds., Political Parties and Political Development (Princeton: Princeton University, 1966), págs. 177–200.

definitorios en los procesos de interrupción de mandatos presidenciales entre 1996 y 2006, así como en el comportamiento del voto ciudadano.[59]

Bajo estas condiciones, el Ecuador se presenta, nuevamente, como un terreno fértil para las 'prácticas populistas y clientelares'. Prácticas, que en el caso populista requieren de un tejido partidista conformado por redes locales al mando de caudillos encargados de estimar carencias de bienes y servicios y, en el caso de las clientelistas, mecanismos de intercambio de favores políticos, de entrega de recursos y promesas de solución de problemas de cada población.

En cuanto a la relación Ejecutivo-Legislativo, se ha ido posicionando una dinámica en la que el Legislativo genera una oposición que coadministra, a partir de la noción de cuotas de poder.[60] Ambas funciones del Estado han acumulado tensiones, debido a su incapacidad para establecer relaciones de colaboración, en condición de autonomía. Un ambiente de polarización cuyas expresiones extremas se evidencian en las interrupciones presidenciales de 1997, 2000 y 2005. El Congreso ha sido la instancia a través de la cual se han generado variadas y complejas alianzas políticas coyunturales, cuyos motivos apuntan a la distribución de cargos públicos, sin consideración de coincidencias o divergencias ideológicas.

Esta década de la historia del Ecuador, es en definitiva la década responsable de la desconfianza ciudadana y la pérdida progresiva de legitimidad de la institucionalidad política. El incumplimiento de promesas, una gestión vinculada a intereses ajenos a las demandas sociales, las persistentes denuncias de corrupción de los representantes políticos, la inconsistencia ideológica y el accionar político de los partidos han abonado el terreno para la instalación de líderes personalistas o populistas en condición de mesías, de estadistas o *antistablishment*.

Tercer momento: la hegemonía política de Alianza País (2006-2017)

La llegada de Rafael Correa y su movimiento Alianza País (AP) al escenario político del Ecuador supone una ruptura significativa respecto de lo que venía pasando

[59] En este sentido Ludolfo Paramio sostiene que en "los cambios de opinión pública –en el humor del público- pesan mucho a la hora de mantener o abandonar la identificación con un partido, y que los medios de comunicación –sobre todo la televisión- tienen un papel decisivo tanto en la formación de opinión pública como en el debilitamiento o refuerzo de una identificación partidaria. Incluso la proporción de electores identificados –sobre el total de los electores- depende en buena medida del clima de opinión púbica". Ludolfo Paramio, "Partidos y Democracia", Revista Digital de Derecho Electoral, (Núm. 7: primer semestre 2009), págs. 103-115.
[60] Celi, op. cit. (2002), págs. 350-361.

durante la última década.[61] Esto no es casual en la medida en que su triunfo electoral expresa, en una primera instancia, el hastío social y la apuesta por un proyecto -autodenominado Revolución Ciudadana- que plantea un cambio desde un distanciamiento real con las élites tradicionales, y su forma de hacer política.

Correa es el segundo *outsider* político ecuatoriano después de Gutiérrez. Autodefinido como humanista cristiano de izquierda, es el elemento central del fenómeno AP. Representa una postura *antistablisment* que expresa una voluntad refundacional, desde una perspectiva nacionalista, soberanista y ampliamente incluyente. Tanto en la praxis como en el discurso, pretendía un vínculo sin intermediaciones con el electorado. Apelaba a la confianza social desde la exaltación de su probidad y coherencia ideológica, desde un discurso antineoliberal y una propuesta de izquierda, un proyecto político que supone un plan de acción para la reforma general del sector público y su institucionalidad.

El movimiento que lo acompaña presenta también características peculiares. Se constituye a través de una alianza de varios sectores, reuniendo tanto a la izquierda como a la centro-izquierda. Bajo un formato de coalición, incorpora a diversos colectivos ciudadanos.[62] Parte del tejido asociativo que acompaña a Correa se origina o fortalece durante las últimas interrupciones presidenciales, sobre todo, en iniciativas como la Asamblea de Quito y, posteriormente, el movimiento de los forajidos en el año 2005. Esta amalgama de actores se fortalece también con el apoyo de distintas fuerzas políticas como el Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) que acompaña a AP desde el inicio y, posteriormente, PK y el MPD.

Como parte de su estrategia y coherencia política, una maniobra fundamental de AP es la de no presentar candidatos a las elecciones legislativas de 2006, considerando que su primera medida, una vez alcanzada la Presidencia, sería el llamado a una Asamblea Constituyente para refundar al país. Esta medida refuerza su posición crítica y apunta a una reforma profunda, pasando por encima de las élites políticas tradicionales, atrincheras todavía en el legislativo.

Ya en funciones, Correa firmó un decreto para convocar a una consulta popular en la que se decida si se instala o no una Asamblea Constituyente. El Congreso se opone con votos de las élites políticas que sienten amenazados sus cargos (PSP, PSC, UDC y PRIAN).[63] El Tribunal Supremo Electoral gestiona la demanda del Ejecutivo y entra en un conflicto con el Legislativo que termina con la destitución de 57 diputados de oposición, incidiendo en la distribución de la mayoría parlamentaria que, finalmente, aprueba la consulta.

Con un 81,72% de votantes a favor se convoca a un nuevo sufragio para elegir Asambleístas Constituyentes. Los resultados marcan una diferencia

[61] Oficialmente Movimiento Alianza PAIS - Patria Altiva i Soberana.
[62] Tal es el caso de Ruptura25, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Alianza Alarista Bolivariana, Acción Democrática Nacional, Jubileo 2000.
[63] La Unión Demócrata Cristiana es la Democracia Popular que modificó su nombre tras el gobierno de Mahuad.

importante para el PRIAN, el PSP, el PSC, el PRE y la ID que pierden un porcentaje de representación significativo. La UDC no alcanza ni un curul mientras RED mejora su desempeño electoral.[64] AP obtuvo la mayoría.

Gráfico 6: Diferencias en la distribución del Legislativo entre las elecciones del 2006 y las de Asamblea Constituyente 2007 en porcentajes[65]

Fuente: .Ver datos para ambas elecciones en Center for Latin American Studies Georgetown University, Political Database of Americas, http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/ecu.html. Elaboración propia.

La Constituyente, como un proceso participativo, creó una burbuja de relación entre las organizaciones políticas y la sociedad civil organizada. AP conformó sus listas de candidatos a asambleístas a partir de una serie de vínculos con otras organizaciones sociales y políticas, así como con grupos de interés específicos vinculados a demandas ecologistas, de mujeres, de minorías étnicas, entre otras. Posteriormente, en el desarrollo del proceso, se abrieron amplios e incluyentes espacios para la participación.[66] AP fue el centro de dicha convergencia, desmantelando finalmente el caduco sistema de partidos que había estado vigente.

A lo largo de estos diez años de presencia casi exclusiva de AP, el tejido asociativo que lo ha acompañado ha ido variando en función de diversas rupturas. La primera se puede ver ya en la Asamblea Constituyente cuando la organización se divide en dos posiciones. El presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, abogaba por extender el proceso el tiempo que la participación requiera; por su parte, Correa presionaba por terminarla cuando había sido programado para

[64] Red Ética y Democrática es un partido fundado en el 2005 autoposicionado como izquierda. Aunque coincide con ciertos aspectos del proyecto de AP, ejerce oposición desde la tendencia, sin alcanzar una presencia significativa.
[65] En el Congreso del 2006 existen 100 curules mientras en la Asamblea Constituyente son 130 por esta razón el gráfico se ha hecho según porcentajes.
[66] La Constituyente habría recibido un promedio de 70.000 personas entre movilizaciones y eventos. Organizó además Foros Nacionales de discusión en los que participaron 11.500 personas; asimismo, se habrían enviado más de tres mil propuestas por parte de la ciudadanía. Remitirse a Ramírez, op. cit., pág. 94.

no poner en riesgo el proyecto político. Finalmente, Acosta renuncia e impulsa una campaña por un 'Sí' crítico en el marco del referéndum de aprobación de la Constitución, marcando una distancia con Correa. Mientras las organizaciones políticas aliadas, se mantuvieron cercanas a la posición del mandatario, algunos sectores de la sociedad civil organizada se alinearon con Acosta.[67]

A la pregunta: '¿*Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente*?', un 64% de la población voto 'Sí'. Además, resulta sugerente el cambio en la percepción ciudadana respecto del trabajo del Congreso entre 2006 y 2007 según datos de Latinobarómetro presentados a continuación.

Cuadro 4: ¿Cómo evalúa Ud. el trabajo que está haciendo el parlamento/ congreso nacional?

	2006	**2007**	**2008**
Muy bien	0%	1%	5%
Bien	8%	8%	46%
Mal	36%	36%	29%
Muy mal	53%	53%	12%

Fuente: Ver los datos presentados en Latinobarómetro, "Latinobarómetro Análisis de datos", http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp. Elaboración propia.

Bajo estas condiciones, una vez que la Asamblea Constituyente termina, AP consolida su fuerza mientras los demás partidos inician un proceso de declive definitivo. Entre 2006 y 2013, las condiciones políticas y sociales vigentes le dieron el empujón final a un sistema de partidos en franca descomposición. Influye también el discurso anti partidocracia que impulsa AP que cala hondo en el imaginario social.

Con el tiempo, ciertos sectores han sido capaces de ir posicionándose nuevamente. Las válvulas de fuga para las élites son las alianzas temporales, la consolidación circunstancial de organizaciones electorales y la emergencia de nuevos, y viejos, actores políticos en formato de movimientos, como mecanismo para distanciarse de la figura de partido. El panorama da un giro para las elecciones de 2017, evidenciando una relativa recomposición del sistema.

[67] Los partidos que hicieron campaña a favor del "Sí" fueron: PSE, ID, PR, PK, MPD, Alianza Bolivariana Alfarista, Ruptura25, Partido Liberal Radical Ecuatoriano, y el PCE. Los que hicieron campaña por el "No" fueron: UDC, PSP, PRIAN y el PSC. Para más información remitirse a Franklin Ramírez, "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa) El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales", Nueva Sociedad, Núm. 227, (Mayo-junio de 2010), pág. 97.

Los partidos durante este periodo

Entre el 2009 y el 2017 se llevan a cabo tres elecciones generales (presidenciales y legislativas). AP se fue consolidando como fuerza hegemónica hasta constituir una suerte de sistema de partido único en términos de protagonismo y capacidad de incidencia. Sin embargo, se pueden identificar ciertas modificaciones en el escenario político a partir de las elecciones generales de 2013 y las locales de 2014. Las primeras permiten avizorar una incipiente restauración de ciertos sectores que, más tarde, irán aglutinando la tendencia de oposición; mientras que las segundas, son un punto de inflexión que da cuenta de un debilitamiento relativo de AP.

Los comicios del 2006 arrastran todavía los problemas que presenta el sistema de partidos desde el retorno a la democracia. Existen trece binomios en competencia por la presidencia con una fuerte presencia de partidos tradicionales (PSP, PSC, PRIAN, PRE, ID, MPD, PK, CFP). Se suman cinco fuerzas nuevas entre las que destaca AP, el resto son coyunturales. Empero, lo particular del proceso es que los resultados dejan fuera a todos los viejos partidos. El balotaje se define entre AP y el PRIAN, dando el triunfo a Correa.[68] El PRIAN, aunque pierde las elecciones presidenciales, tiene la bancada más grande en el Legislativo sin alcanzar mayoría, seguido del PSP, el PSC y la ID. Las demás fuerzas, que son ocho, no superan los seis curules. Este es el Congreso que se enfrenta a la Constituyente.[69] La tendencia se profundiza para las elecciones generales de 2009 en cuanto a la situación de los partidos tradicionales y el recambio de las élites políticas. Se presentan ocho binomios. AP gana en primera vuelta, hecho inédito en la historia política nacional, y con veinte puntos de diferencia respecto del segundo candidato. Le siguen el PSP y el PRIAN los dos partidos creados en el año 2002.[70] En cuarto lugar queda Izquierda Unida, una alianza electoral entre RED y el Movimiento Independiente Polo Democrático. Finalmente, están cuatro fuerzas más, todas en formato de 'movimiento', creadas para la coyuntura. Árido escenario de representación en el que AP destaca con un discurso y una propuesta contundentes y con un lineamiento claro. Por su parte, el PSP ha hecho un minucioso trabajo de construcción de bases que le permite mantener un respaldado; mientras que el resto de fuerzas no arriesga y trata de mantenerse en el Legislativo a través de los votos de sus feudos locales.

Las elecciones conforman además una Asamblea de 124 curules fraccionada en 19 partidos o movimientos cuya dispersión se disolverá en torno a la centralidad de tres sectores. Por un lado, AP tenía la bancada más grande que aunque no era mayoritaria, generaba las condiciones para la construcción de alianzas con partidos como la ID, el MPD y PK que si bien han ido perdiendo fuerza, tendrían mayor capacidad de incidencia juntos. Por otro lado, estaba el PSP que se mantenía como segundo bloque. Finalmente, el PSC conservaba cierta vigencia y un voto cautivo. El PRIAN iba perdiendo espacio mientras el PRE creció moderadamente.

[68] Center for Latin American Studies Georgetown University, Political Database of Americas, http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/pres06.html.
[69] Ibíd.
[70] Cabe destacar que, aunque se trata de organizaciones relativamente nuevas, tanto su desempeño como el discurso de AP, las va ubicando en la categoría de fuerzas tradicionales desde la perspectiva peyorativa.

Uno de los elementos centrales durante estas elecciones fue el hecho de que AP se posiciona como una fuerza de carácter nacional, hecho inédito también en un sistema político altamente regionalista. Resulta relevante aquí destacar que, en los comicios seccionales llevados a cabo también, AP colocó 71 alcaldías convirtiéndose en la primera fuerzas políticas a nivel local.

Como parte de un proceso de transición que sigue a la aprobación de la nueva Constitución, se establece un nuevo código para la regulación electoral que incluye, como antecedente a las elecciones generales de 2013, una reinscripción de las fuerzas políticas.[71] La ley estipula que los partidos deben obtener un mínimo de 4% de votación en dos elecciones consecutivas. Los partidos que no lo lograron fueron el PRE, el PRIAN, el MPD y Ruptura 25, perdiendo su personería jurídica y registro electoral en medio de un proceso de denuncia de irregularidades por parte de las mismas.[72] Esto modificó, de alguna manera, el mapa partidista del país considerando además que los partidos se vieron obligados a llevar a cabo un proceso de afiliación así como de redacción de sus estatutos.[73]

Los ocho binomios presidenciales para las elecciones del 2013 reflejaban el estado del sistema de partidos. Continuaron presentándose candidaturas con un cada vez más bajo porcentaje de votación el PSP, el PRIAN y el PRE. Además, existió una oposición autoconcebida como de izquierda, consecuente con los postulados originales de AP y procedente de sus propias filas;[74] mientras la Unidad Plurinacional de las Izquierdas reunía a actores como el MPD y PK. Su presencia, aunque resultaba poco significativa en términos de resultados, cuestionaba por primera vez al oficialismo desde dentro, no solo en lo ideológico sino también respecto de sus inconsistencias entre la declaración de principios y propósitos iniciales y la gestión efectiva.

Por otro lado, y paralelamente, algunos sectores de derecha logran posicionarse progresivamente, ganando espacios a nivel local, bajo el formato de nuevos partidos. Tal es el caso del Movimiento Creando Oportunidades (CREO), autodefinido como conservador-liberal, inscrito en el 2012. También está el Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA), caracterizado como liberal de centro derecha.

Nuevamente gana Correa la Presidencia pero, lo más significativo, es el triunfo de AP en la Asamblea que alcanza mayoría absoluta con 100 de los 137 curules que la componen. CREO es la segunda fuerza pero resulta insignificante. Se mantienen algunas de las fuerzas tradicionales (PSP,PSC,PK,PRE) y se

[71] Proceso que se extendió hasta el 2016 en medio de serios y retirados cuestionamiento por irregularidades.
[72] Posteriormente, el PRE se reinscribirá como Fuerza Ecuador (FE), el MPD como Unidad Popular (UP) y el PRIAN como el partido Adelante, Ecuatoriano, Adelante.
[73] Consejo Nacional Electoral del Ecuador, Requisitos para inscribir un partido político, http://cne.gob.ec/es/institucion/organizaciones-politicas/informacion/requisitos-para-inscribir-un-partido-politico
[74] Ruptura de los 25, por ejemplo, se presenta de manera independiente.
[75] Fuerzas formada por ex miembros de la ID que apoyó la candidatura de Correa pero presentó sus propios candidatos a Asambleísta. Inscrita en el 2012, es aliada del oficialismo inicialmente.

posiciona también una nueva organización que llena el nicho de representación de la tendencia socialdemócrata, AVANZA.[75]

En la medida en que ciertos caminos estaban trazados las elecciones locales de 2014 marcaron un parcial quiebre hacia una nueva etapa. Los resultados afirmaron una tendencia, que si bien resultaba endeble para entonces, posteriormente adquiere mayor relevancia. Se registró el debilitamiento de la hegemonía de AP en lo local frente al posicionamiento de nuevas fuerzas como CREO, SUMA e incluso AVANZA. Tanto Quito como Guayaquil, donde se concentra un importante porcentaje del electorado, quedaron en manos de la derecha. AP pierde también Cuenca, la tercera ciudad del país. Un panorama inédito desde el 2006, en el que otros proyectos, actores y fuerzas se posicionan desde una confrontación con el oficialismo. La emergencia de adversarios incide en un progresivo cuestionamiento social a AP que, consciente de la disputa, renombra a su enemigo bajo la amenaza de lo que denomina 'la restauración conservadora'.

La impronta electoral 2017: cambios en la correlación de fuerzas

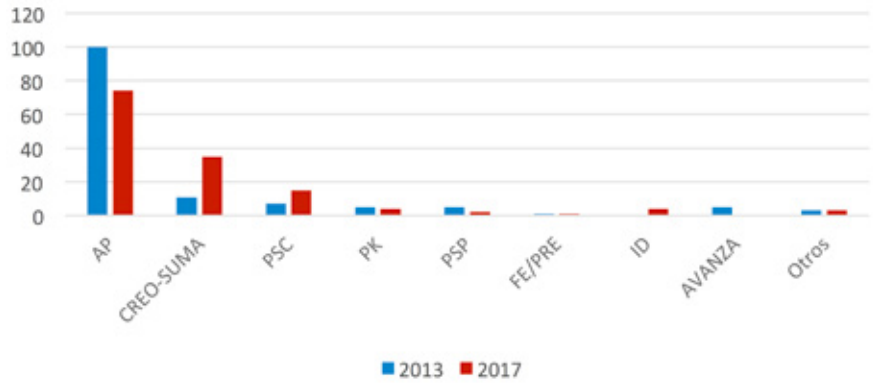
Tras unas reñidas elecciones, Alianza País vuelve a ganar la presidencia del Ecuador y la mayoría legislativa en las elecciones generales de 2017. Frente a la imposibilidad legal de una reelección inmediata de Correa y en medio de un proceso de restauración de fuerzas políticas de oposición, la condición de partido hegemónico parece resquebrajarse.[76] El candidato oficialista Lenin Moreno, no obtuvo los votos necesarios para un triunfo en primera vuelta frente a siete candidatos más cuya identidad política se fundamenta en un discurso anti-AP que polariza el escenario. Ya en el proceso de balotaje, quien enfrentó a Moreno fue Guillermo Lasso, empresario vinculado a sectores de la banca y fundador de CREO.

El conteo de votos otorgó a Moreno poco más de dos puntos porcentuales de diferencia, anteponiéndose en 11 de las 24 provincias del país.[77] Por su parte, Lasso ganó en una mayor cantidad de circunscripciones electorales pero en territorios con menos población, como es el caso de la región amazónica, convertida en su trinchera de apoyo[78]. Obtiene buenos resultados también en zonas de importante composición indígena de la Sierra.[79] Mientras el oficialismo

[75] Fuerzas formada por ex miembros de la ID que apoyó la candidatura de Correa pero presentó sus propios candidatos a Asambleísta. Inscrita en el 2012, es aliada del oficialismo inicialmente.
[76] "Ecuador: aprueban enmiendas a la Constitución que incluyen la autorización de la reelección indefinida", BBC Mundo, ttp://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151203_ecuador_asamblea_reeleccion_ep.
[77] Cabe destacar aquí, para comprender el repliegue de la fuerzas de AP, que en las elecciones presidenciales del 2013 Correa gana en primera vuelta en 23 provincias y con una diferencia de 33 puntos porcentuales respecto de Lasso.
[78] "Resultados Generales Elecciones 2017", El Telégrafo, http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2017/Resultados-segunda-vuelta-Ecuador/
[79] La información electoral georreferenciada se puede encontrar en Carlos Larrea, Camilo Baroja, Maki Sáenz y Llumiquinga, Paola, ¿Cómo votaron los ecuatorianos? Una mirada geográfica y social (Quito: UISA-UASB,2017).

ha ido consolidando, a lo largo de una década y pese al desgaste del ejercicio de gobierno, un electorado cautivo; Lasso, por su parte, más allá de un porcentaje de electores que votaron por adscripción a su discurso, se beneficia mayoritariamente de un voto sin fidelidad ni identidad política, un voto sanción a AP, un voto por descarte. En la Asamblea Nacional, la bancada de AP obtuvo mayoría; ubicándose como segunda fuerza la alianza entre CREO y SUMA, seguido por el PSC, PK, ID, PSP y FE. Cabe destacar que en relación a las elecciones anteriores, AP pierde votación mientras la derecha, en sus distintas representaciones, crece. La ID retorna a la escena política y AVANZA desaparece.

Gráfico 7: Distribución de la Asamblea en 2013 y 2017por número de curules



Fuente: Ver Consejo Nacional Electoral, "Sistematización de las elecciones 17 de febrero de 2013", http://cne.gob.ec/documents/publicaciones/2014/libro_resultados_electorales_2013-r.pdf y "Composición del Parlamento", *El Telégrafo*", http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2017/Asamblea-Nacional/. Elaboración propia.

Aunque la cantidad de organizaciones que cuentan con representación no ha variado tras los comicios, se trata de un Parlamento más fragmentado, en el que no resultan fácilmente predecibles las alianzas ni su sostenibilidad. En un contexto en el que ninguna de las fuerzas, con excepción de AP, tiene posibilidad de incidencia legislativa por sí sola, el fraccionamiento no está dado tanto por el número de partidos, como por las complejas relaciones interpartidarias y la capacidad para la negociación o el acuerdo que generaría posibilidades para influir. Mientras la derecha se encuentra dividida, otros partidos como Pachakutik o la Izquierda Democrática (ID) –reinscrita socialdemocracia en construcción- sumarían poco más del 6%.[80]

[80] El Telégrafo, "Composición del Parlamento", El Telégrafo, http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2017/Asamblea-Nacional/

Se ha anunciado ya la conformación de una bancada de minorías de variopinta tendencia en la que confluirían, con la ID a la cabeza, PK, FE, PSP y los representantes de movimientos locales.[81] A pesar de que afirman tener puntos comunes establecidos, está por verse la capacidad de sostener un grupo tan diverso. A su vez, esta iniciativa refleja claramente la flexibilidad ideológica de estas fuerzas. Su futuro accionar es impredecible ya que la mayoría de las organizaciones involucradas responden a coyunturas y acuerdos ocasionales.

La Asamblea no será un escenario libre de confrontaciones. Primero, porque el bloque oficialista al igual que el partido, en ausencia de Correa, tendrá otra distribución de fuerzas así como otros liderazgos y, por lo tanto, su relación con el Ejecutivo posiblemente ya no estará caracterizada por una incondicional subordinación. Será, en sí, un espacio de pactos y transacciones, más allá del que se podría generar con la oposición, que ni con la más favorable de las alianzas, logrará contrarrestar el peso mayoritario de AP.

Un segundo elemento a considerar tiene que ver con una suerte de reestructuración del sistema de partidos y del peso específico, sobre todo de los partidos de derecha, en las relaciones de poder. Una victoria en la medida en que han ganado presencia en la esfera pública aunque se trate de una tendencia fraccionada en dos partidos, CREO y PSC, que representan diferentes intereses y sectores. Sus constantes confrontaciones pre y postelectorales y ciertas evidencias de acuerdos, no declarados públicamente, entre socialcristianos y oficialismo, plantean la necesidad de una relectura del mapa de actores políticos, sus vínculos y proyecciones.

Conclusiones al año 2017: ¿Qué que destacar de este momento tras casi 40 años de democracia?

Después de diez años de predominio casi excluyente de AP como fuerza hegemónica nacional, hoy se afirma una tendencia a la reconstitución de un escenario político que, a pesar de la proliferación de opciones diversas, no resulta alternativo debido a la inercia de la política oficial y el reaparecimiento de antiguos sectores conservadores bajo nuevos membretes partidarios. El contexto permite también una constatación de la repetición de dinámicas electorales, de alianzas, de propuestas reincidentes y de la incapacidad de las élites para proponer proyectos de alcance nacional.

La reconstitución del sistema de partidos todavía es incipiente. No obstante, se pueden evidenciar ya algunas características. Hay una restauración, sobre todo, de sectores de derecha. Por su parte, la izquierda, profundamente

[81] El Comercio, "Confirmada la conformación de una bancada de minorías para la próxima Asamblea Nacional", El Comercio, 9 de mayo de 2017, http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-conformacion-bancada-minorias-asambleanacional.html

debilitada, al igual que las organizaciones locales, no encuentran un espacio para posicionarse como una alternativa política frente a un oficialismo que se ha adueñado de su aparato simbólico.

A pesar de esta distinción, cabe destacar que se mantienen vigentes los vacíos ideológico programáticos de las fuerzas políticas. AP abanderó durante estos años un potente discurso cargado de alusiones ideológicas que, de alguna manera, motivaron la reconfiguración de una oposición conservadora capaz de marca distancia y construir cierta identidad a partir de determinadas temáticas. Sin embargo, lo discursivo resulta frágil en una coyuntura superficial y altamente polarizada en la que el debate político se encuentra simplificado en un formato dicotómico de oficialismo vs. oposición.

Por otro lado, todas las fuerzas presentan una falta de organicidad congénitas. AP, por ejemplo, se ha caracterizado por carecer de estructura organizativa, procesos y democracia interna, así como por su excesivo personalismo. Así, los partidos continúan activándose como maquinarias electorales bajo los mismos formatos y recursos que utilizaban durante la crisis de representación de los noventa e incapaces de organizar bases de apoyo ni adscripciones.

Frente a esta situación, las últimas elecciones han evidenciado una ciudadanía indecisa y escéptica que, en alguna medida, ha retornado a votos castigo, por descarte y sin adscripciones. Tras un largo periodo de comportamiento electoral relativamente estable, que respondió a la hegemonía de AP, cuando se abren fisuras en su legitimidad y capacidad de representación, la demanda de nuevas opciones surge, en parte, de la misma sociedad civil. El problema está en un nuevo desencuentro entre dicha necesidad y la deficiente oferta electoral.

En cuanto al sistema de partidos en general, se puede destacar que las nuevas o renovadas organizaciones han reproducido la incapacidad de constituirse como proyectos nacionales. Los primero años de la Revolución Ciudadana se destacaron por la consolidación de un fuerza que superó el eterno clivaje regional. Esto, en alguna medida, fue rompiendo las redes locales que habían tejido los partidos tradicionales y que no han logrado restituir.

El mapa de partidos, configurado una vez más bajo los parámetros y tiempos que impone el cortoplacismo electoral, refleja un árido escenario y con electores fatigados, lo cual denota una suerte de historia circular de la política nacional. Asimismo, la mayor expresión de la inexistencia de una transformación profunda es una coyuntura en la que no hay tendencias ni partidos, sino candidatos. El escenario se reduce a una disputa de individualidades que refleja los importantes límites sociales e ideológicos de las élites, así como la continuidad de una crisis en la que no hay organización política, ni conciencia social, ni mucho menos una mejor representación.

El Ecuador se encuentra frente a un nuevo ciclo de acumulación de demandas y no se vislumbra una democratización real del sistema político. Si bien una evaluación respecto de la crisis, debe reconocer el mérito de AP en su capacidad inicial de reconstrucción de un vínculo con la ciudadanía, esto tiene sentido cuando existen otros proyectos en disputa. La representación debe ser plural, caso contrario, termina siendo secuestrada nuevamente.

La constatación de una persistente crisis de representación a lo largo de estos casi 40 años de democracia tiene que ver con el hecho de que el sistema político y sus actores se desenvuelven en el marco electora, desde una perspectiva significativamente cortoplacista. Asimismo, las nuevas y antiguas fuerzas políticas no presentan un desarrollo estructurado como organizaciones 'puente' entre la sociedad civil y las instancias de toma de decisión pública.

Los partidos políticos en el Ecuador no ejercen adecuadamente su función de representación en el sentido de canalización y consolidación de la expresión política de las demandas sociales; como órganos de comunicación que ayuden a la interacción social a través de la conciliación o a través de la movilización y socialización política. Tampoco cumplen su papel como actores que coadyuvan a la estructuración y estabilidad del sistema político, reforzándolo ideológicamente. No contribuyen en la explicitación y racionalización de los conflictos sociales para proponer soluciones en sus programas que estén concebidos para el conjunto de la sociedad. Mientras todos estos límites señalados a lo largo de esta revisión histórica del sistema político y sus actores partidistas no se modifiquen, cualquier relato que se haga del devenir de la política del país resultará circular y la crisis de representación parecerá parte de un ciclo caracterizado por su recurrencia.

Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador

Causas y permanencia de la corrupción, el rol de la confianza y los dilemas sociales: El caso de Ecuador

Enrique Crespo*

Abstract: The present study aims to discuss corruption, its causes and persistence, by using the research agenda proposed by Bo Rothstein. In general, studies and theories have analysed corruption with structural variables like the economy, social development and democracy, amongst others in mind. Nevertheless, little has been explained about the role that other –non-structural- variables, such as interpersonal / institutional trust and social dilemmas play in generating and sustaining corruption. Therefore, by using data obtained from the Vanderbilt University project "Barometro de las Americas" in 2014, the case of Ecuador will be analysed. Accordingly, the objectives of this paper are two-fold: First, to contrast what major theories of structural causes of corruption suggest versus what is observed in Ecuador and, second, to use Rothstein's framework to assess the links between trust, social dilemmas and corruption, using the selected study case. From the performed analysis, it is possible to assert that, in the case of Ecuador, the hypotheses constructed by Rothstein are confirmed. On the one hand, it seems that in the country there is a positive correlation between vertical and horizontal trust. At the same time, from the fitted models, it is also possible to claim that there exists a negative association between interpersonal trust and the perception and persistence of corruption in the case of Ecuador.

Keywords: Corruption, Trust, interpersonal, Institutional, Structural, Social dilemmas, Ecuador, Causes, Persistence.

Resumen: El presente estudio, plantea discutir la corrupción, sus causas y permanencia, usando la agenda de investigación planteada por Bo Rothstein. De manera general, estudios y teorías han analizado la corrupción, asociándola a variables estructurales tales como: la economía, desarrollo social, democracia, entre otros. Sin embargo, poco ha sido estudiado respecto al rol que otras variables "no estructurales" como la confianza interpersonal y los dilemas sociales juegan en generar y mantener la corrupción. Es por esto, que en el presente estudio, utilizará la base de datos de 2014 del proyecto "Barómetro de las Américas" de la Universidad de Vanderbilt, para analizar el caso del Ecuador (país en vías

* Master of Science in Public Policy and Administration por la London School of Economics and Political Science. we.crespo@outlook.com
** This paper is an adaptation of the thesis entitled "Causes and permanence of corruption, the role of trust and social dilemmas: The case of Ecuador" by the same author.
*** Date of reception: July 2017 / Date of acceptance: August 2017

de desarrollo, con altos índices de corrupción). De esta forma, los objetivos del presente estudio son dos: Primero, contrastar lo que las teorías estructurales de corrupción sugieren, versus lo que se observa en el caso ecuatoriano y segundo usar las propuestas teóricas y metodológicas de Rothstein para corroborar o rechazar la correlación entre confianza, dilemas sociales y corrupción en el caso del Ecuador. Por un lado, al parecer, existe en el caso de Ecuador, una correlación positiva entre confianza horizontal y vertical (interpersonal e institucional). Al mismo tiempo, se desprende de los modelos aplicados, que existe una asociación negativa entre la confianza interpersonal y la percepción y permanencia de la corrupción en el caso del Ecuador.

Palabras Clave: Corrupción, Confianza, Interpersonal, Institucional, Estructural, Dilemas sociales, Ecuador, Causas, Permanencia.

Introduction

Corruption has been present through the history of mankind. Hence, as claimed by several International Organizations such as the World Bank,[1] it has over time hindered development. Corruption is usually compared to a highly contagious disease within a society that rots and erodes all its parts.[2] One of the key findings about corruption is that, comparatively speaking, the developing world suffers from it on higher extents vis-à-vis developed countries.[3] This finding has been corroborated through time by major indexes of corruption, which include: The Corruption Perceived Index, Transparency International and the World Competitiveness Report.

With these findings in mind, one key challenge for developing countries has been how to produce a set of transparent institutions that generates as an outcome non-corrupt governmental structures and societies.[4] Latin America has typically been a case of study given that in most countries in the continent corruption is widespread.[5] Additionally, corruption in this part of the world appears to be resilient, refusing to be vanquished, despite major efforts and reforms. As a result, corruption has become widely accepted and perceived as "functional to the maintenance of a political system, the same way reform is."[6]

Therefore, several questions must be addressed such as: What generates corruption? Why would citizens or bureaucrats engage on corrupt activities? Why is corruption approved or seen as necessary? When constructing answers to these and other major questions on corruption, most of the time, structural variables have been analysed and theories that link those variables to corruption have been brought forward.[7] Nevertheless, one of the major principles of how corruption works is grounded on individual choices and social behaviour.[8]

Hence, Rothstein's work on the link between trust, social dilemmas and corruption is ground-breaking, given that it represents an effort to look at corruption based on individual interactions, namely interpersonal trust and social dilemmas.[9] For Ecuador, in concordance with what is observed in South America, literature has heavily focused on macro level explanations to understand corruption.

---

[1] The World Bank, "Corruption on developing countries", http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim (consulted on June, 2016).
[2] Shabbar Ghulam and Amwar Mumtaz, "Determinants of Corruption in Developing Countries". *The Pakistan Development Review*. Part II Winter (June 2008), pp. 751-764.
[3] Toke Aidt, "Economic Analysis of Corruption: A Survey" (The Economic Journal, July 2008), 113, F632–52.
[4] Jens Andvig and Karl Moene, "How Corruption May Corrupt" (Journal of Economic Behaviour and Organization, 1990), 13(1), pp. 63–76.
[5] The extent of corruption has gone as far that in the past 25 years, presidents of Ecuador, Peru, Argentina, Bolivia, amongst others, have been impeached on corruption charges.
[6] Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1988), pp. 79-115.
[7] Marianne Bertrand, Simeon Djankov, Rema Hanna, and Sendhil Mullainathan, "Obtaining a Driving Licence in India: An Experimental Approach to Studying Corruption" (Quarterly Journal of Economics, 2007), 122, 1639–76.
[8] Bo Rothstein, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", *Journal of Theoretical Politics*, (2000), 135, pp. 786 -819.
[9] Bo Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the fish rots from the head down" *Social Research* (2013), pp. 324-392.

Consequently, the purpose of this paper is two-fold. First, to produce a better understanding of causes and permanence of corruption by applying the framework developed by Rothstein in "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories",[10] and "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down",[11] to the case of Ecuador. Second, this paper aims to assess if Rothstein's findings and research agenda, that link interpersonal and institutional trust and social dilemmas to corruption, are applicable to the Ecuadorian context.

The paper will be organized as follows: (i) literature review including an analysis of the structural causes of corruption, the alternative constructed by Rothstein on interpersonal/institutional trust, social dilemmas and their relation with corruption and its persistence (ii) an analysis of Ecuador and, its evolution on several structural variables associated with corruption (iii) methodology and data collection (iv) discussion of the findings, and (v) conclusions.

Literature review

The struggle to define and understand corruption

Scholars have defined corruption on simple terms as "the use of public goods for private gain."[12] More broadly, authors, such as Klitgaard, propose an alternative more sophisticated approach to define corruption as "the outcome of a weak state administration that shows up when an individual or organization has monopoly over a good or a service, discretion over making decisions and limited or no accountability."[13] Additionally, other authors have also analysed corruption as a multidimensional phenomenon. Hence, it is defined as a "behaviour which deviates from the formal duties of a public role, because of private-regarding wealth or status gains: or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence."[14]

Consequently, one of the main challenges to comprehend corruption is to properly define it. This challenge, as presented by authors, such as Von Alemann,[15] is that usually corruption is demarcated as one-dimensional. This is problematic because corruption cannot be fully comprehended as a single element, but it must be studied and analysed on the different social dimensions in which it operates.

---

[10] Rothstein, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories" *op. cit.*
[11] Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the fish rots from the head down" *op. cit.*
[12] John Guerring and Thacker Strom, "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science 34*, no. 2 (2004), pp. 295–330.
[13] Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (University of California Press, 1988), pp. 71-121.
[14] Mark Jhoston, *Political Corruption and Public Policy in America* (Oxford Press, 1982), pp. 35-78.
[15] Ulrich Von Alemann. *The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption* (Crime, Law and Social Change, 2006), pp. 112-127.

The definition of corruption is tied with how its potential causes can be evaluated, given that, being multidimensional itself, corruption has been linked to several variables over time.[16] Consequently, corruption seems to be the cause for several other occurrences such as underdevelopment, lack of economic growth, failures of democracy over one period of time, and in a different period of time it would be seen as the consequence of these variables. Therefore, there is no consensus on the directionality between corruption and its causes and/or consequences. Authors such as Caiden have gone as far as stating that "given the complexity and multi-causality of corruption, it would be impossible to associate it to a single cause."[17]

Thus, corruption should not be assessed as absolute, considering that it operates in a social realm embedded in values that change the meaning of corruption over time. Hence, the moral and ethical judgements that are attached to corruption are ambiguous, i.e. corruption can be deemed as 'more or less' or 'better or worst' depending on several factors and mainly in the current social values at play.[18]

Corruption has been widely studied as a part of the arrangements within a society. Rose for example, [19] explained how societies which lack formal arrangements to deliver services or to satisfy citizen's needs tend to be corrupted in nature. However, these arrangements are not only accepted by citizens but are rooted in the functioning of society and governmental activity.

Therefore, even when there seems to be evidence that points out at the multidimensionality of corruption, it has been persistently assessed on one-dimensional explanations. Consequently, variables such as: quality of democracy, degree of decentralization, economic growth, social development, and government intervention in the economy, to name a few, have been the variables used to explain corruption and understand its causes and permanence over time.

Structural explanations of corruption

Structural explanations of corruption are those focused on the general circumstances that afflict a society, such as the lack of economic growth or weak institutions. Hence, they overlook the explanatory power of micro level analysis focused on relations between individuals as part of society.

---

[16] Raymond Fisman and Jakob Svensson, "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level. Evidence" (Journal of Development Economics, 2007), 83(1), pp. 63–75.
[17] Gerald Caiden, *Governance and Anticorruption* (Public Administration Review, 2008), pp. 387-390.
[18] Daniel Levy, *Price Adjustment under the Table: Evidence on Efficiency-enhancing Corruption* (European Journal of Political Economy, 2007), 23, pp. 423–447.
[19] Richard Rose and William Mishler, *What are the political consequences of trust? A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia* (SAGE Publications, 2005), pp. 1023-1053.

The first structural variable, which will be discussed as a possible explanation for corruption, is governmental activity. Several studies have found out a positive association between the absence of government and corruption. Authors such as Klitgaard, Kaufman & Wei and Mauro,[20] conclude that limiting the government presence on economic affairs forces activities to be based on free competition. For that reason, there is no need for governmental officials to regulate or sanction these sort of activities. In turn, this means that private actors (investors, stakeholders, etc.) do not need to recur to bribes or engage in corrupt traits to shape the decisions of bureaucrats. Hence, under this scenario, corruption is less likely to be present in social relations.

On the contrary, other studies claim that the association between government activity and corruption is negative.[21] Therefore, government regulation and the implementation of anticorruption measures in order to control economic activities have a positive effect in discouraging private actors and public officers from engaging in corruption. However, this perspective takes for granted the presence of strong institutions, which are able to act as proper regulators and prosecute those who do not comply with the norms.[22]

A second structural variable is the degree of economic development that a country possesses. This analysis establishes that corruption can be observed as generally widespread in countries that are underperforming on economic terms.[23] This implies that countries that possess solid economies or that are going through a sustained period of economic development are less prone to suffer from corruption at high rates.[24]

However, other authors, such as Daniel Treisman,[25] developed studies in which, by controlling the effect on corruption of variables, such as levels of income and economic development simultaneously, countries that are less economic developed, like the ones in Latin America or Asia, were not significantly more corrupt in comparison to the developed economies of Europe and North America.[26] Hence, the impact that economic development has in order to cause and sustain corruption is rather marginal than absolute.

A third structural variable that has been linked with corruption is the state of democracy.[27] The major tenant of these studies is that countries with healthy democracies tend to be less corrupt in comparison to autocratic or

[20] Daniel Kaufmann and Shang-Jin Wei, "Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?", *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper 7093 (1999), pp. 765-781.
[21] Jonathan Hopkin and Andrés Rodríguez-Pose, ""Grabbing Hand" or "Helping Hand"?: Corruption and the Economic Role of the State", *Governance: International Journal of Policy, Administration and Public Policy* (2007), pp. 187-208.
[22] Ghulam and Mumtaz, *op. cit.*
[23] John Macrae, "Underdevelopment and the Economics of Corruption: A Game Theory Approach", *World Development*, Vol. 10, No. 8 (1988), pp. 677-687.
[24] Ibíd., p. 688.
[25] Daniel Treisman, *The Causes of Corruption: A Cross National Study* (Journal of Public Economics, 2000), pp. 399-457.
[26] Ibíd, p. 444.
[27] This includes satisfaction and support of democracy.

dictatorship models of government. These theories hold that democracies in transition or societies that have weak democratic institutions, which do not respond to the needs of their population, are likely to be more corrupt.[28] These studies, also claim that countries tend to be more corrupt because they have experienced recent transitions from authoritarian regimes into democracies.[29] This is significant when comparing the levels of corruption that countries with consolidated democracies in Europe and North America (Canada and the United States) possess vis-à-vis developing countries.[30]

On the other hand, authors such as James R. Hollyer and Eric Chang,[31] claim that, given the conditions of authoritarian governments, it is expected that societies under this form of government are less prone to be corrupt, due to either loyalty or fear towards the system and the people leading it. Hence, a sudden change towards democracy would only marginally affect the outcome in the levels of corruption.

Another structural variable used as potential structural explanation for the causes and permanence of corruption is decentralization. Authors such as Fisman & Gatti found a negative association between the degree of decentralization and corruption.[32] For that reason, the more centralized the government the higher the scores on corruption. The main hypothesis behind this notion is that centralized governments tend to be less transparent and accountable, so officials are able to take part in corrupt practices.[33]

Adversely, other authors such as Rémy Prud'homme claim that there is an inner danger with decentralization.[34] Local authorities are isolated and far away from control mechanisms, ergo, they tend to be more prone to corruption, given that it is easier for them to get away with it. Prud'homme also points out that in order to provide citizens with services, local authorities are inclined to ask for bribes and other corrupt mechanisms, as pre-requisites to provide services.[35]

Trust, social dilemmas and causes of corruption

Rothstein's theory, on how trust and social dilemmas are at the heart of corruption, is a major alternative vis-à-vis the structural streams. In 'Trust, Social Dilemmas and Collective Memories,[36] Rothstein developed insights on how mutual trust and trust in institutions had an impact on corruption.

[28] Jonathan Moran, "Democratic transitions and forms of corruption", *Crime, Law & Social Change 36* (2001), pp. 379–393.
[29] Ibíd., p. 382.
[30] Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", Journal of Economic Perspectives, 7(3) (1993), pp. 51–69.
[31] James Hollyer, *Corruption in Autocracies* (Yale University, 2011), pp. 78-93.
[32] Raymond Fisman and Roberta Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries* (World Bank: Development Research Group, 2007), pp. 1-18.
[33] Simon Fan, Chen Lin and Daniel Treisman, *Political decentralization and corruption: Evidence from around the world* (University of California, 2008), pp. 2-52.
[34] Remy Prud'homme, "The dangers of decentralization", *The World Bank research observer*, Vol. 10, no. 2 (1995), pp. 201-202.
[35] Ibíd., p. 220.
[36] Rothstein, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", *op. cit.*

The methodology employed at the time was I) to find through surveys whether citizens trusted in different political and societal institutions and II) correlate this variable with interpersonal trust; to measure this second variable, citizens were questioned whether they trust others or not.

The core finding was that in fact there is a positive correlation: the more people trust each other, the more they trust in institutions. Taking that into account, Rothstein concluded that both, interpersonal and institutional trust, had a positive correlation. Hence, Rothstein claimed that the main discrepancy between levels of corruption, comparatively speaking, had to do with the intertwined relation between interpersonal and institutional trust. Additionally, Rothstein proposed further alternative research agendas to properly assess these assumptions.[37]

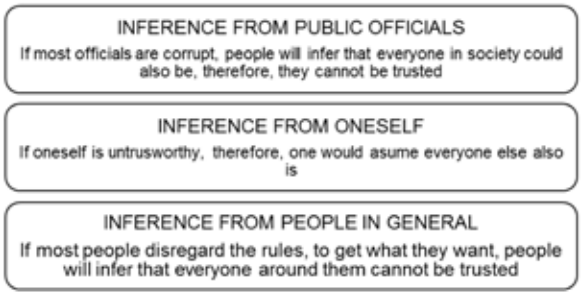
Circa 2013, Rothstein analysed how the key challenge to understand the causes of corruption is how social trust affects individual behaviour. On his paper, 'Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down',[38] the analysis was focused on the relationship between vertical and horizontal trust (interpersonal and Institutional), and also on how trust within a society is fundamental to understand corruption. Rothstein concluded that in any given society mutual trust and trust in institutions, or a lack of it, could potentially lead to two opposing scenarios.[39]

On one end, in societies that have high levels of trust amongst citizens, corruption is not likely to occur, given that citizens behave according to the law, since they have reasonable expectations for the remaining members of society to do so. This observation includes public officers, which means that under these 'trustful' circumstances public officers are not expected to engage on corrupt practices. The other possible scenario, as proposed by Rothstein, is that societies that lack social trust will be prone to be corrupted because the lack of trust drags both citizens and bureaucrats into corrupt practices, such as bribes or tax avoidance among others. Since most individuals perceive that others are not going to play by the rules of the social contract, corruption in turn becomes widespread.[40]

One of the new points that Rothstein's postulates in this new study is how people develop trust amongst each other. For Rothstein,[41] there are at least three mechanisms (as shown in graph 1) through which citizens' trust in others is developed.

[37] Ibíd., p. 788.
[38] Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the fish rots from the head down", *op. cit.*
[39] Ibíd., p. 337.
[40] Ibíd., p. 341.
[41] Ibíd., p. 347.

Graphic 1. Rothstein interrelated causal mechanisms to generate trust or mistrust



Source: Rothstein, 2013.

Rothstein´s causal mechanisms indicate that individuals, being a part of society, cannot possess perfect information about the world that surrounds them; hence, they have to go through a learning process. Consequently, they learn both from their own perceptions and the ones they get from those surrounding them.[42] Therefore, citizens can only hope to formulate their criteria of whether to trust those around them or not, by reflecting on what they perceive is happening around them. As a result, Rothstein proposes a three-fold typology of how citizens construct their notions of mutual trust. As illustrated in figure 1, individuals in a society learn by observing public officials, themselves and those surrounding them.

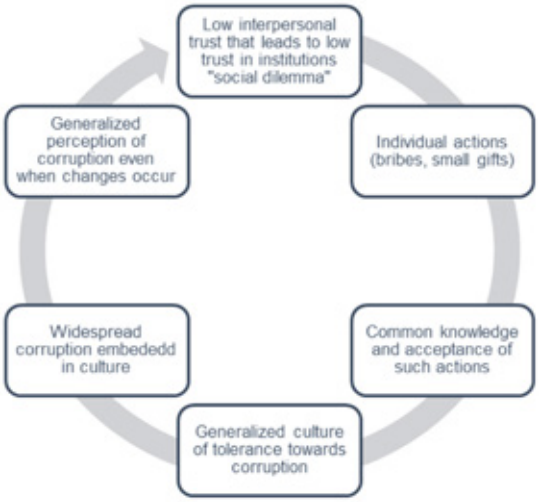
Beyond these causal mechanisms, Rothstein does further explain that the assumptions and perceptions that people construct are not necessarily correct, neither related to personal experiences. On the contrary, individuals in a society heavily rely on a large set of "collective memories, hearsays and rumours, from an integral part of this history."[43] As a result, individuals within a society have no choice and the only way in which they form their beliefs is through whichever information is available to them, whether it corresponds to an actual reality or not.

From the above-mentioned analysis, it is possible to summarize Rothstein's framework, which points out an existing correlation between interpersonal and institutional trust. This self-reinforcing reality is mainly based on notions of reciprocity or what he refers to as "social dilemmas".[44] Therefore, corruption cannot be understood solely from an institutional, structural perspective. By using Rothstein's research agenda, it is possible to comprehend

[42] Ibíd., p. 354.
[43] Ibíd., p. 361.
[44] As described above, this is defined as the dilemma of individuals within a society, to either comply with the social pact, and hence not engage in corruption, or to, on the other hand, disregard the rules, and engage in corrupt activities in order to achieve some form of economic or wellbeing advancement.

corruption at an individual level: trust, reciprocity and self-reinforcement. In short, corruption occurs since no individual will follow the rules, when he/she expects the rest not to follow them.

Graphic 2. Self-reinforced mechanisms of corruption on low interpersonal trust societies.



Source: *Own diagram*

While Rothstein's work offers a new scope, some of his insights have also been explored by other authors. Canache & Allison assessed interpersonal trust, as an explanation for citizens disobeying social rules.[45] A key finding is that citizens are likely to cheat, if they cannot trust others in society. This principle can also applied to State sanctioned actors, i.e. bureaucrats, police, etc., if they do not expect the rest of their peers to play by the rules, then it does not make sense that they themselves do so. Under these circumstances, corruption exists and is sustained due to lack of collective action and mutual trust.

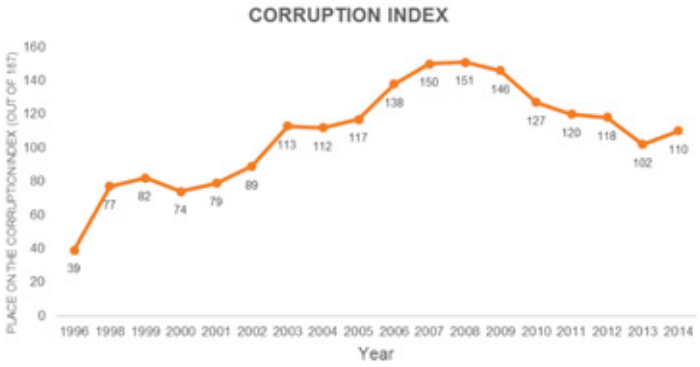
[45] Damarys Canache and Michael Allison "Perceptions of Political Corruption In Latin American Democracies", *Latin American Politics And Society* (2005), pp. 91-111.

Moreover, Kendhammer & Tavits highlight that one outcome of the lack of interpersonal trust and trust in institutions is that citizens embrace corruption.[46] Furthermore, this relation between trust and corruption leads to the latter being self-sustained. In cases similar to the one of Ecuador (low trust, developing countries), Nigeria and Estonia, this self-enforcement mechanism became so potent that people would not see corruption as an uncommon behaviour but as the rule to base their social activity and interactions.[47]

A tale from Ecuador

Historically, Ecuador has been characterized by weak institutions, interrupted periods of democracy and lack of economic and social development.[48] Nevertheless, this cycle was interrupted in 2006 with the birth of a stable democratic period, followed by sustained economic growth and social justice. Yet, Ecuador continues to be perceived as a highly corrupt country, as graph 3 shows:

Graphic 3. Corruption Index Ecuador.

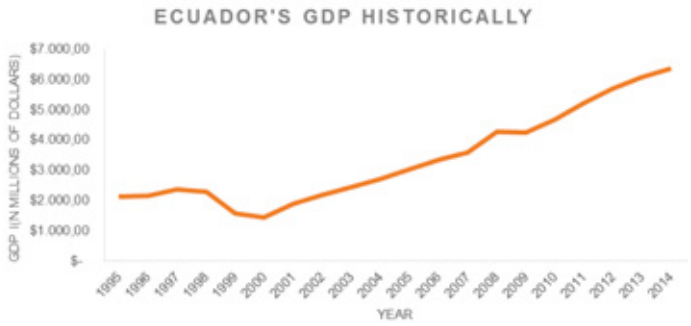


Data source: Transparency International, *2014. Own diagram.*

By taking a closer look at Ecuador's development over time, it is possible to debunk several myths attached to corruption levels in the country. For example, if we look at economic growth and relate it with corruption levels, this relation seems clearly insufficient, given that Ecuador has experienced a sustained growth while, at the same time, it has experienced a sustainable reduction of poverty (as shown in graphs 4 and 5).

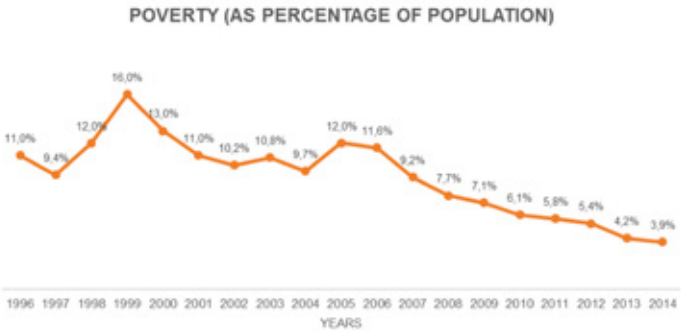
[46] Brandon Kendhammer, "Citizenship, Federalism and Powersharing: Nigeria's Federal Character and the Challenges of Institutional Design", *Ethno politics*(2014), pp. 396-417.
[47] Ibíd., p. 411.
[48] Carlos Donoso and Daniel Montalvo, *Cultura Política de la Democracia en Ecuador* (Quito: Vanderbilt University, 2012), pp. 1-212.

Graphic 4. Ecuador's GDP Historically.



Data source: International Monetary Fund. *2014. Own diagram*

Graphic 5. Ecuador's Poverty (<1USD) as a percentage of the population.

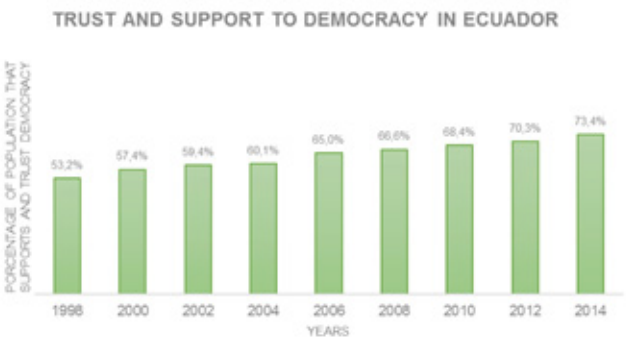


Data Source: World Bank. *2014. Own diagram*

Moving from economic explanations it is also possible to look at satisfaction with democracy. Historically, Ecuador has suffered from democratic instability. The latest abrupt change of the political order took place in 2004, when the elected president at the time was overthrown by the population.[49] Nevertheless, since that year Ecuador has enjoyed democratic stability, and overall, citizens' trust and satisfaction with democracy has steadily increased as shown in graph 6. Furthermore, Ecuadorians seem to have increased their support to political institutions and seem to be optimistic about the presence of government regulation, as shown in graph 7.

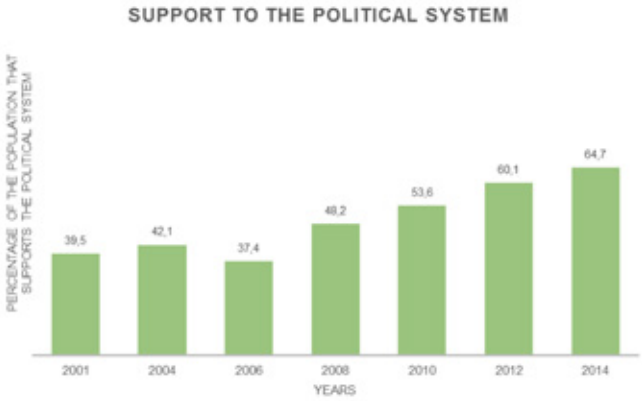
[49] Mariana Naranjo, *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Ecuador* (ECLAC, 2014), pp. 1-79.

Graphic 6. Ecuador, trust and support to democracy (Q: To what extent do you think that one should support the political system of your country?).



Data source: LAPOP *2014. Own diagram*

Graphic 7. Ecuador support to the political system and regulation (Q: To what extent do you support the political system?)



Data Source: LAPOP 2014. *Own diagram*

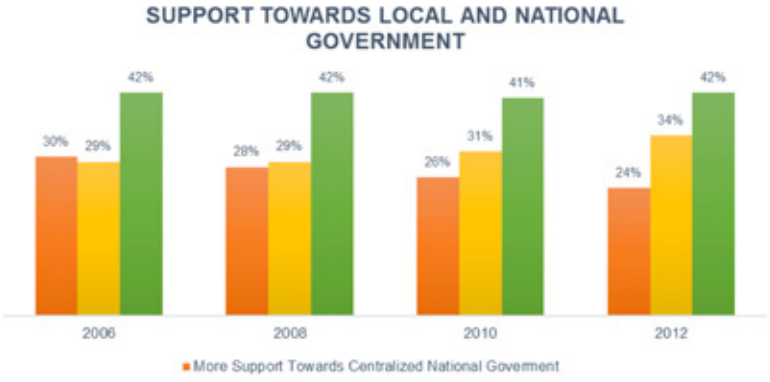
This shifting reality has to do with several new laws and also with political will, which have aimed to strengthen transparency and accountability. Examples include the transparency law for public affairs.[50] Moreover, the creation of new governmental bodies, such as the '*Consejo Nacional de Transparencia y*

[50] *Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la información,* http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ley_organica_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica.pdf

Control Social' (Transparency and Social Control National Council) aimed to foster citizens' trust and support to the political system through direct oversight. Consequently, the argument that links a potential lack of political support with corruption, in the specific case of Ecuador, seems to become less plausible.

As it is the case with the rest of the observed variables, in the past decade people's satisfaction and approval of local governments have been on a steady rise as shown in graphs 8 and 9. In addition, participation in local politics has expanded as Ecuador has jumped and further adopted decentralization mechanisms of participation which today are prominent in South America, such as participatory budgeting and 'empty chair'.[51]

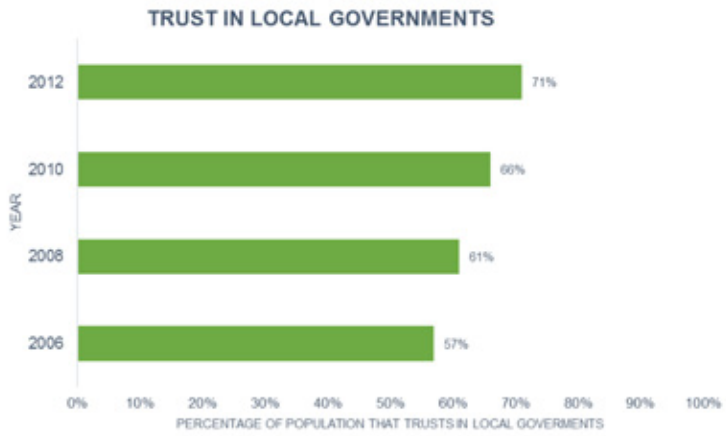
Graphic 8. Ecuador support towards local and national government (Q: To what extent do you support the local government / to what extent do you support the national government?).



Data source: LAPOP *2014. Own diagram*

[51] Participatory budgeting is a practice which originated in Brazil in order to involve local citizens in the process of deciding how to spend local resources on what they needed. Empty Chair, is a derivate product of participatory budgeting, it gives citizens an "empty chair" in local council meetings, in order for them to expose their criteria, not only about spending, but about daily concerns and issues that their localities face.

Graphic 9. Ecuador trust in local governments
(Q: To what extent do you trust local governments?).



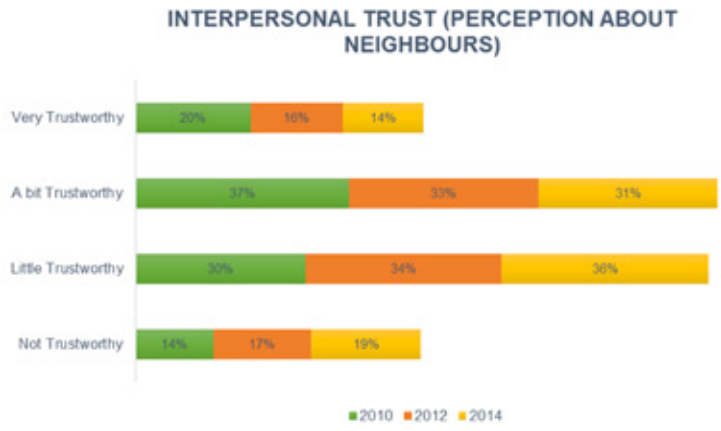
Data source: LAPOP *2014. Own diagram*

In consequence, it seems that Ecuadorians these days trust more in local governments. Moreover, they seem to favour granting them, at least the same amount or even more power than what they would grant the central government.

Having showcased briefly the pattern of several structural variables in the Ecuadorian context, it is also necessary to display the alternative, as proposed by Rothstein. Recalling the section on interpersonal trust and social dilemmas, there are two main assumptions as proposed by Rothstein,[52] the relation between horizontal (graph 10) and vertical trust (graph 11), and the effects that this intertwined relation has on the presence and permanence of corruption.

[52] Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the fish rots from the head down", *op. cit.*

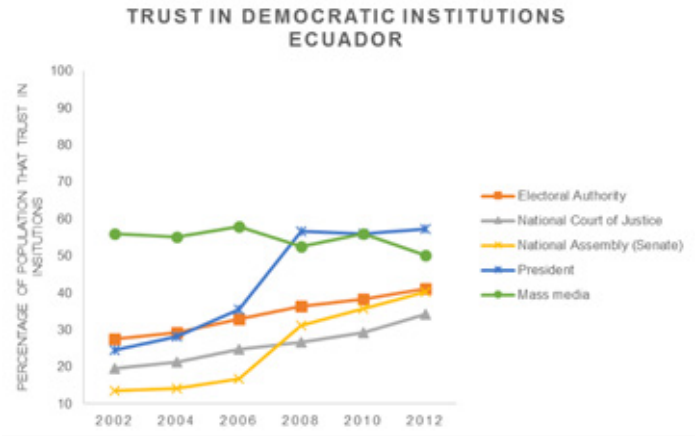
Graphic 10. Ecuador interpersonal trust.



Data Source: LAPOP *2014. Own diagram*

This set of data displays the importance that interpersonal trust might have to understand corruption. As graphic 9 shows, it is possible to assess that interpersonal trust in the case of Ecuadorians has been on steady decrease and, moreover, it seems that Ecuadorians have never developed a sense of trust in each other. On average, only 27% of Ecuadorians deem their neighbours as trustworthy. In reference to this fact, it is also necessary to assert that the trust in institutions has remained at a historical low as exhibited in graph 11.

Graphic 11. Trust in democratic institutions. Data Source: LAPOP *2014.*



Source: *Own diagram*

With the exception of the president, which could be explained due to electoral cycles, Ecuadorians seem to generally mistrust institutions. On average, the percentage of Ecuadorians who deem institutions as trustworthy is around 42%. If the trust in the president is removed from this observation, then the average is around 37%.

Hyphotesis

To sum up, it would appear that structural variables are apparently on a superficial level, not sufficient to explain the presence and permanence of corruption in the country. Therefore, by taking a closer look at the principles proposed by Rothstein, there are reasons to justify the necessity to assess the relation between trust (both interpersonal and institutional) and corruption and, also, to confront these hypotheses vis-à-vis 'structural' explanations.

However, in order to assess Rothstein's claims in the Ecuadorian context, it is necessary to measure if there is a relation between horizontal and vertical trust. After performing this analysis, the second hypothesis proposed by Rothstein of contrasting the relation between corruption and interpersonal trust will be performed.[53] Moreover, it is necessary to mention that the second set of theoretical proposals made by Rothstein about the relation between trust and corruption have remained in the theoretical realm. For this reason, the results from the second part of the fitted regression analysis on the present research intends to either solidify Rothstein's claims or to debunk them in the Ecuadorian context.

Consequently, in order to avoid any type of biased ratification, a third scenario will also be explored. Rothstein's claims will be contrasted by controlling the effects that trust and social dilemmas, operationalized as variables, have on corruption. To do so, a subset of 'structural' variables will be added to the analysis. Additionally, other considerations will be used on the proposed models. Hence, variables such as gender, age and educational years will be controlled for in all models.

The second part of this study aims to visualize how individuals tend to justify corruption and, by doing so, turn it into a self-reinforced phenomenon. To achieve this, a variable, namely justification of bribery, will also be observed in the proposed models. This variable was chosen, given that even when corruption seems to be widespread in the case of Ecuador, citizens themselves seem to condemn its existence. As studied by authors, such as Rose & Peiffer,[54] this dilemma between the perception and actual victimization of corruption is complementary to understand the presence and persistence of corruption.

[53] Ibíd., p. 381.
[54] Richard Rose and Caryn Peiffer, *Paying Bribes for Public Services: A Global Guide to Grass-Roots Corruption* (Palgrave Macmillan UK, 2015), pp. 1-114.

Corruption and interpersonal trust hypotheses

- Hypothesis 1: There is a positive correlation between vertical and horizontal trust (interpersonal vis-à-vis institutional).
- Hypothesis 2: Interpersonal trust is significantly associated with the perception of corruption
- Hypothesis 3: Interpersonal trust is significantly associated with the persistence of corruption
- Hypothesis 4: While controlling for structural variables, such as economic growth, democracy, and decentralization, interpersonal trust is still significantly associated with the perception and persistence of corruption.

Methods

To assess if Rothstein's claims could be applied to Ecuador's context, the 2014 LAPOP Americas Barometer round of surveys dataset, will be used and linear regression models will be fitted.[55] Additionally, to analyse whether there is an association between interpersonal and institutional trust, a Pearson's r test of correlation will be performed.

The dataset contains a sample size of 1,512 Ecuadorians. The LAPOP surveys are based on the rounds of national census data, therefore, the information closely resembles the opinion of the Ecuadorian population.[56] Additionally, the data provided by LAPOP is unweighted, consequently, the multivariate analysis reflects this factor.

Overlook of the dataset

For the purposes of the present paper, there will be two dependent variables, which will be analysed in different models in order to answer the above-mentioned hypotheses:

The first one, is the perception of corruption measured by questioning: "Taking into account your experience or what you have heard from others corruption in the country is? (1) very widespread (2) somehow widespread (3) little widespread (4) non-widespread (88) don't know (98) no response."[57]

[55] The LAPOP dataset is free to be accessed and used for academic purposes. Consequently, in the present paper, the wording, coding of answers and all other aspects related to the surveys and the database, are taken as per the latest database and questionnaire made available by LAPOP in 2014. The translation of the information as constructed by LAPOP was made by the author of the present paper.

[56] Donoso and Montalvo, *op. cit.*

[57] Common Questionnaire LAPOP, "Master Questionnaire 15.2", http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/LAPOP2014-v15.2-Eng-131218_W.pdf (accessed 18th of March, 2016).

As stated by LAPOP, later the answers were coded in a way in which the results were portrayed on a scale from 0-100 points.

The first finding, as displayed in table 1, is that the majority of Ecuadorians perceive corruption as present in the society. Only a very small group, 3.1% of the sample, seem to think that corruption is not widespread in the country.

Table 1. *Results from the LAPOP survey 2014, variable measured: perception of corruption*

Perception of corruption	Total Population N=1403 (valid responses)	Percentages
Corruption is widespread	360	25.7%
Somehow widespread	623	44.4%
Little widespread	376	26.8%
Non widespread	44	3.1%

Source: Lapop, 2014.

The second dependent variable used to assess the persistence of corruption, is related to whether citizens consider corruption as something condonable under certain circumstances. This was measured on a scale of 1 to 10 by asking: "Do you think, that under certain circumstances, is it justifiable to pay a bribe? With (1) never (2) sometimes (3) most of the time (4) is the only way given the current circumstances (5) don't know (6) don't answer."[58]

This variable offers insight on Ecuadorians' attitude towards the payment of bribes. As shown in table 2, 27% of those questioned justify to an extent the use of bribes. A key observation is that, while most of Ecuadorians perceive corruption as widespread, it seems that most of them do not justify its existence.

[58] Ibíd.

Table 2. *Results from the LAPOP survey 2014, variable measured: justification of bribery*

Justify the payment of bribes	Total Population N=1403 (valid responses)		Percentages
	Always	185	13.5%
	Most of the time	95	6.5%
	Sometimes	42	3.0%
	Never	1081	77.0%

Source: LAPOP, 2014.

In addition to the dependent variables, several other independent variables were taken into account:

First, given that the main hypothesis of Rothstein's work is constructed on the notion of an existing relationship between interpersonal and institutional trust, both variables have to be assessed in this study. To measure the degree of trust that Ecuadorians place on institutions, citizens were asked: "How much trust do you have in: (a) justice system (b) army (c) national assembly (d) police (e) Church (f) political parties (g) president (h) electoral authority."[59] The possible answers were constructed on a scale from 1 to 7, where 1 represents no trust at all and 7 a lot of trust. As it was the case with the first variable, the answers were coded in a way in which the results were portrayed on a scale from 0 to100 points.

To evaluate the second variable, interpersonal trust, the following question was used: "Would you claim, that your neighbours and the people of your community, are (1) very trustworthy, (2) somewhat trustworthy, (3) little trustworthy or (4) non-trustworthy".[60] As it was the same case with the previous variables, LAPOP coded the answers on a scale from 0 to100 points for the multivariate analysis.

Moreover, other subsets of 'controlling' variables were used to complement and strengthen the robustness of the present study. The first of them is the gender of the respondent. Second, the age is measured in years. Finally, the fitted models also include the years of education that each individual possesses.

[59] Ibíd.
[60] Ibíd.

The final set of variables were related to the possible alternative 'structural' explanations discussed in the literature review. Therefore, to properly analyse if interpersonal trust holds enough explanatory power to clarify the causes and permanence of corruption in the case of Ecuador, controlling variables that take these alternative explanations into account were used. These variables include: support to democracy, satisfaction with democracy, satisfaction with the economy, trust in local government, and support to the political establishment. All of the controlling variables were measured on a scale from 1 to 7, with 1 being no support and/or satisfaction and 7 being a lot of support and/or satisfaction.

The results

Model 1: testing the relationship between interpersonal and institutional trust

The dataset used was obtained in June 2016 from the LAPOP website. The information pertains to the latest round of surveys performed by LAPOP in Ecuador in 2014. In the case of Sweden, by performing a Pearson's r analysis, Rothstein found that there was indeed a positive correlation between both variables, as table 3 shows. When performing the same type of quantitative test in the case of Ecuador, the findings showed similarities in accordance with table 4.

***Table 3**. Original Pearson's values found by Rothstein when correlating institutional and interpersonal trust, in the case of Sweden.*

TYPE OF INSTITUTION	PEARSON'S r
Police	0.18
Courts of Justice	0.18
Parliament	0.16
Government	0.15
President	0.13
Local Government	0.13
Army	0.10
Church	0.10
Banks	0.08

Source: SOM Survey 1996

Table 4. *Pearson values found for the case of Ecuador, when correlating interpersonal and institutional trust.*

TYPE OF INSTITUTION	PEARSON'S r
Catholic Church	0.12
President	0.12
Courts of Justice	0.11
Police	0.10
Army	0.09
National Council of Social Participation	0.09
Mass Media	0.08
National Assembly	0.07
Evangelic Church	0.05

Source: LAPOP, 2014.

For Ecuador, there is a correlation between the trust that citizens have in institutions (vertical) and the trust that they have amongst each other (horizontal). The correlations by themselves are weak, not close to 1, but all are statistically significant $p<0.05$. Nevertheless, they are positive, implying that the more people seem to trust those around them, the more likely they are to trust the institutions in society.

The main concern with these findings is to establish in which way the correlation works. Do Hwang found out, by using a cross-national assessment of 46 countries, that institutional and interpersonal trust are linked.[61] However, he remained sceptical on the direction of this relation.

Mishler & Rose, argued that "institutional trust encourages political involvement and contributes to public support for democratic ideals."[62] However, they point out that cultural explanations focused on interpersonal trust seem to be more influential in the long run.

For Ecuador, the implications of these findings are of major importance. Given the positive correlation between vertical and horizontal trust, the findings are linked to the causes and permanence of corruption in the country. Considering that on average both interpersonal and institutional trust in the country are low,[63] this could potentially explain why the perception of corruption is widespread and has sustained itself over the years.

[61] Michael Hwang and Kevin Lim, *Corruption in Arbitration - Law and Reality*, para, (2015), pp. 95-100.
[62] William Mishler, *What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies* (University of Arizona, 2006).
[63] On average, 45% of people don't trust those around them, and 60% do not trust institutions.

Another key finding from the Pearson's analysis is the weak (0.01) relation between interpersonal trust and trust in local governments. This result would also explain why, even when trust in local governments has been on a steady rise,[64] this has not had a major impact on increasing interpersonal trust over time.

Model 2: association between interpersonal trust and perception of corruption

In the second model, a linear regression is fitted as table 5 shows. In this case, perception of corruption is treated as the dependent variable, with interpersonal trust as the independent one.

Table 5. *Linear Regression, Perception of corruption as dependent variable.*

Dependent Variable Perception of Corruption	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.038

** p< .05

The main observation from this model is that there is in fact a negative association between perception of corruption and interpersonal trust. Given that B= -0.038 and p<0.05 this value is statistically significant. It seems that for every unit increase in interpersonal trust, there is a decrease of 0.038 in perception of corruption.

Controlling for the other proposed variables, such as sex, age and years of education, interpersonal trust remains statistically significant with p<0.05, as shown in table 4. Nevertheless, gender and years of education are not. Therefore, it is possible to state that by controlling other independent variables, the association between interpersonal trust and perception of corruption remains statistically significant in the present model.

[64] In 2006, 57% of Ecuadorians claimed to trust their local governments, while in 2014 71% of them claim to do so.

Table 6. *Linear Regression, Perception of corruption as dependent variable, controlling by gender, age and years of education*

Dependent Variable Perception of Corruption	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.029
Gender (Male as ref)	
Male	Ref
Female	-0.018
Age**	0.010
Years of Education	-0.005

** p< .05

At the same time, it is possible to claim that there is no statistical significant associations between the controlling variables: gender and years of education, and the perception of corruption. Moreover, it seems that for each unit increased in age, there is also a tendency to perceive corruption as more widespread B=0.010 and p<0.05.

Model 3: association between interpersonal trust and persistence of corruption

In the third model, a linear regression is fitted with the dependent variable, being persistence of corruption. In this scenario, the independent one is interpersonal trust. Consequently, it is possible to conclude that there is a negative association between the justification of corruption and interpersonal trust, as presented in table 5. Given that p<0.05, the B value of -0.024 is statistically significant. Therefore, it is possible to claim that, for each unit increase in interpersonal trust, there is a decrease of 0.024 in perception of corruption.

Table 7. *Linear Regression, Justify the payment of bribes as dependent variable.*

Dependent Variable **Justify the payment of bribes**	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.024

** p< .05

As it was the case with the perception of corruption, when fitting the linear regression controlling other variables, as shown in table 6, the justification of corruption remains statistically significant with $p<0.05$. In this model, knowing the variables that are considered on the linear regression, the controlling variable, gender also turns out to be not statistically significant at the 5% level.

Table 8. *Linear Regression, Justify the payment of bribes as dependent variable, controlling by gender, age and years of education*

Dependent Variable Justify the payment of bribes	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.025
Gender (Male as ref)	
Male	Ref
Female	-0.027
Age**	0.011
Years of Education**	-0.023

** p< .05

For the age variable, it seems that the older people become, the more they tend to justify the use of bribery. Also, the more educated the individual is, the less he or she tends to justify the need of paying bribes.

Model 4: assessing the impact of trust and social dilemmas versus structural explanations of corruption

The final models attempt to measure the association between interpersonal and, both, perception and justification of corruption. In the two cases, as demonstrated in tables 7 and 8, there seems to be an association between these variables, even when controlling some of the variables that have been previously described as 'structural'.

Table 9. *Linear Regression, perception of corruption as dependent variable, controlling by satisfaction with democracy, trust in local government, satisfaction with the economy, support of democracy and support of government regulation*

Dependent Variable Perception of corruption	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.052
Satisfaction with democracy	-0.037
Trust in local government**	0.037
Satisfaction with the economy**	-0.040
Support of democracy	0.023
Support of government regulation	-0.004

** p< .05

In this model, interpersonal trust has a negative association with perception of corruption, and even when in this model other 'structural' controlling variables have been aggregated, interpersonal trust remains statistically significant $p<0.05$.

Beyond this point, it is interesting to analyse how the structural variables compare vis-à-vis trust. From the proposed model, it seems that only two other variables are statistically significant at the 5% level to be accounted for: satisfaction with the economy and trust in local government. However, both variables show different patterns. On one end, satisfaction with the economy is negatively associated with the perception of corruption, which fits the pattern described by authors such as Wei and Aidt who conclude that economic growth and its perception by citizens highly inhibits corruption. [65]

[65] Aidt, *op. cit.*

Nevertheless, the positive relation between trust in local government and interpersonal trust offers a new insight. As observed in the Pearson's test, it seems that even when citizens tend to have more trust in local governments, this factor does not affect their perception on corruption. One possible explanation could be that as the perception of corruption increases, citizens distrust the central government and, in turn, put more trust and confidence in closer institutions, such as provincial and municipal governments.

When testing the second dependent variable 'justify the payment of bribes', by controlling other structural explanations, as shown in table 8, the scenario changes. However, interpersonal trust still retains its statistical significance at $p<0.05$ to explain why citizens would justify the payment of bribes. The association remains negative, which means that the more people justify the payment of bribes, the less they tend to trust those surrounding them.

Table 10. *Linear Regression, justify the payment of bribes as dependent variable, controlling by satisfaction with democracy, trust in local government, satisfaction with the economy, support of democracy and support of government regulation*

Dependent Variable Justify the payment of bribes	
Observations 1512	
Variable	**Value**
Interpersonal Trust**	-0.010
Satisfaction with democracy*	-0.055
Trust in local government	0.002
Satisfaction with the economy**	-0.015
Support of democracy	0.009
Support of government regulation**	-0.022

** p< .05 *p<.01

When controlling the dependent variable, for other structural explanations, the scenario changes. Nevertheless, interpersonal trust still retains its statistical significance with $p<0.05$ to explain why citizens would justify the payment of bribes. The association remains negative, which means that the more people trust each other, the less they tend to justify the payment of bribes.

In addition, the second model displays other variables that have statistical significance: support of government regulation, satisfaction with democracy and satisfaction with the economy. In the case of government regulation, there is a negative association with justifying the payment of bribes. As proposed by Hopkin & Rodríguez-Pose if citizens perceive that the oversight of the government is beneficial, they tend to be less likely to engage in corrupt practices. [66]

Aditionally, when observing how the satisfaction with democracy is associated with justifcation of corruption, the results show a negative association between satisfaction with democracy and the dependent variable. As studied by Drury, Krieckhaus, & Lusztig,[67] corruption can disencourage people from trusting democracy. On the other hand, solid democracies are also prone to show less levels of corruption. In the Ecuadorian case, the more Ecuadorians seem to trust in democracy, the less they are prone to justifying bribery.

Finally, recalling Selligson,[68] in the case of Ecuador, there is also a significant association between the satisfaction with the economy and citizens attitudes towards corruption. The more citizens are satisfied with the current economic enviroment, the less they tend to justify bribery or the presence of corruption. This could potentially explain why in recent years of economic development in the country, the majority of citizens rejected bribery and the presence of corruption as something good or neccesary.

Recap of the models

In all the models, there is a statistically significant (negative) association between interpersonal trust and, both, the perception and permanence of corruption (justification of bribery). Even when the coefficients are modest, it is possible to confirm that in the case of Ecuador there is evidence which points to a potential trust-related explanation for the presence and persistence of corruption.

Discussion and conclusions

There has been an extensive focus in academia to explore and analyse potential structural causes between the presence and permanence of corruption, especially in developing countries. That is due to the challenges that most of them face i.e. weak institutions, not consolidated democracies, lack of economic growth, centralized political models, etc.

[66] Hopkin and Rodríguez-Pose, *op. cit.*
[67] Cooper Drury, Jonathan Krieckhaus and Michel Lusztig, "Corruption, Democracy, and Economic Growth", *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 27, No. 2 (2006), pp. 121-136.
[68] Mitchell Seligson, "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *The Journal of Politics* (2002), pp. 147-210.

Consequently, this paper has produced some insight on potential alternatives to this approach. Mainly, the present study has filled a gap, between previous work and theoretical assumptions carried out by Rothstein through empirical data, by using Ecuador as a case of study. [69] Therefore, the evidence found through this study resonates and strengthens the proposals made by Rothstein.

For Ecuador, there is a positive relation between institutional and interpersonal trust. Hence, given that they do not trust each other, then they also have little to no-trust in institutions, therefore recurring to corruption and justifying it. This phenomena could account for the failure of policies that have attempted to eradicate corruption. The main concern in Ecuador has been to implement higher punishments and an overall to generate an environment of lower tolerance towards corruption. Nevertheless, this approach misses out that it is imperative to generate trust, both, amongst citizens (horizontally) and between them and institutions (vertical) to challenge corruption.

The evidence generated by the regression models suggests that there is a negative association between trust and corruption. This affects the perception that citizens have of corruption and its permanence through time. However, the explanatory power of the interpersonal trust variable in the fitted regression models is not high –ranging from -0.010 to -0.052– even when the variable is statistically significant at the 5% level; but, this is not discouraging. Given that empirical evidence on the association between trust and corruption is still scarce, the present paper is a step forward to assess the link amongst both.

The Pearson's test sheds some insight on understanding how interpersonal and institutional trust are related. As mentioned previously, the relationship between both is present. However, the main challenge lies on determining its directionality.[70] In Ecuador, there is a stronger relation between interpersonal trust and trust and law institutions (police, courts of justice). Nonetheless, the stronger association between both types of trust is found between the president and the Church. Consequently, the causal mechanisms behind are related to the fact that Ecuadorians have low trust amongst each other. Hence, they tend to place their trust in 'higher powers' whether it is the president or the Church.

This archetypical thought represents one of the major features of Latin American politics and, in that sense, Ecuador is not an exception.[71] In the region, it seems to be an underlying process of individuals opting to put their trust on strong but very volatile institutions. This role was traditionaly occupied by the Catholic Church while, presently, this gap has been replaced by strong charismatic leaders.

[69] Bo Rothstein, *Anti-Corruption "A Big Bang Theory"* (Gotterburg University, 2007).
[70] Rothstein, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", *op. cit.*
[71] Donoso and Montalvo, *op. cit*.

The Pearson's test brought forward the relation between institutional and interpersonal trust, which for Ecuador is almost inexistent in the case of local governments (Pearson's R= 0.01). This is of special interest because the only institutions that have prominently gained trust amongst citizens in Ecuador are local governments.[72] However, this newfound trust on local institutions has no major impact on generating more interpersonal trust or upon shifting Ecuadorians notions about corruption.

Additionally, it's clear that further research needs to be done on the correlation between trust and corruption. As established by Rothstein,[73] in order to be able to understand the ways in which trust is formulated, it is necessary to move beyond the functionalistic approach. For Ecuador, it is possible to hypothesise that the historically low level of trust, both vertical and horizontal, is not just the result of Ecuadorians co-opting with the environment surrounding them, but that this pattern began and was further sustained to retain and protect the existing scheme.

Therefore, with the aim of shifting this reality and tackle the issue of corruption, the collective memory that has been generated and maintained needs to be addressed. As Baker claimed, when it seems that a system of values is embedded in the collective memory of citizens, the strategy to change it needs to be constructed as part of strategic political action.[74] Hence, the simplistic logic of punishment needs to be complemented by wider perspectives focused on changing narratives that generate trust.

These mechanisms that produced the lack of trust in the Ecuadorian society are fundamental to assess the permanence of corruption. There is a pressing relation between interpersonal trust and the justification of corruption. This factor is a plausible alternative explanation for the sustained presence of corruption in Ecuador. The degree of ambivalence towards corruption has reached the pinnacle, which shows that within the country there is a notion of conformity with how things work. The popular expression 'viveza criolla' best embodies this finding. This key expression represents in simple terms, that Ecuadorians are willing to engage in corrupt activities because they see them as the only way to make things work or to get some benefit out of the system. Given Ecuadorians' low trust, there is no motivation for them to expect others to follow the rules and, therefore, there is no reason for them to do it.

This reality exemplifies the self-reinforcement nature of the relation between trust and corruption. The less citizens trust each other, the less they expect the other to play by the social rules and, consequently, they have no incentive to do it either. Hence, corruption becomes the only possible option

[72] Ibíd., 135.
[73] Rothstein, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", *op. cit.*
[74] Keith Baker, "Memory and Practice: Politics and the Representation of the Past in Eighteenth-Century France", *Representations* (1985).

to fill this gap. As per Rothstein analyses, this intertwined relationship can be summarized in the following: "it makes no sense to be the only not corrupt citizen, in a thoroughly corrupt society."[75] Corruption, then, becomes the status quo which in turn influences citizens to be overall pessimistic about their social environment.

Additionally, one of the main limitations of the present study is precisely that the information available to assess corruption is scarce. The database generated by LAPOP is comprehensive, but the studies carried out by "Barometro de las Americas" are not exclusively designed to observe and analyse corruption. This is because their dataset and reports are diverse, so their methodology is constructed to measure a wide range of topics.[76] In that sense, the findings of the present paper point out at the necessity to do further research on how the correlation and association between corruption and interpersonal trust work. Therefore, it would be necessary to look in depth through qualitative methods, which would more broadly unfold the thoughts that Ecuadorians possess about corruption.

Further research should be carried out in order to decipher the underlying narrative and construction of mistrust that is present in the country. If at one point in history the collective memory of Ecuadorians was developed based on mistrust, understanding how and when it is a prerequisite to inducing change in this feature. In that sense, qualitative methods, such as structured interviews and content analysis, could be effective tools in order to comprehend the different visions and ideas that are pushing Ecuadorians towards mistrust in each other or the system and, in turn, engage in corrupt practices.

By pursuing this research agenda, the methods could further guide governmental and non-governmental institutions to shift their attention more broadly and pursue appropriate public policy reforms that could transform this persisting reality. In that sense, there are several proposals that have been constructed by various academics to deal with corruption.

Recent ones include the guidelines formulated by Rose & Peiffer (2015), who in "Paying Bribes for Public Services: A Global Guide to Grassroots Corruption",[77] offer six principles to deal with the persistence of corruption: 1) reduce contact between officials and users, 2) make criteria for decisions more objective, 3) foster transparency, 4) match the supply of public services to the demands of citizens, 5) expand choice between public and private services, and 6) promote the ethics of service amongst officials. This agenda could be used to handle the day-to-day aspects of corruption; nevertheless, given the outcome of the present paper, a complementary approach should also be used.

[75] Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the fish rots from the head down", *op. cit.*
[76] Out of a questionnaire that encompasses more than 100 questions, only two of them are related directly to corruption.
[77] Bo Rothstein and Sören Holmberg, *Dying of corruption* (Health, Economic Policy Law, 2013), pp. 231-272.

Besides, echoing Holmberg & Rothstein,[78] it seems that what it is required is the construction of new institutions and narratives that can be able to change the self-reinforcing nature of mistrust and corruption. This, however, is a positivist approach as acknowledged by both authors. There seems to be no valid reason to think that societies can generate the "type of non-corrupt, impartial, and fair institutions that they as a society would prosper from."[79] As a result, it is imperative to find ways around this cultural and institutional flaw that is not only sustaining corruption, but in the long row, it is also inhibiting development and, more importantly, affecting Ecuadorians on a day-to-day basis.

Finally, recalling Rose and Mishler's work on the political consequences of trust, it is clear that interpersonal trust, especially when associated with trust in institutions as it is in the case of Ecuador, not only affects the perception of corruption.[80] This lack of trust has the power of affecting the functioning of society on many different levels, including social, economic and political relations. For societies like the Ecuadorian one, there is a necessity to go beyond deterministic arguments about how culture is inherently fixed. For that reason, the debate needs to be focused on how through institutional, cultural and political mechanisms, a society can produce better outcomes and generate trust.

[78] Ibíd., p. 243.
[79] Ibíd., p. 253.
[80] Rose and Mishler, *op. cit.*

CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Otros Temas

Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy Problématique

Organizaciones Regionales Latinoamericanas desde 1948 a 2011: Problemática del Pooling, la Delegación, y la Diplomacia Presidencia

Renato Rivera Rhon*

Abstract: Latin American and the Caribbean foreign affairs are grounded mostly in presidential or leader-to-leader diplomacy, which has witnessed the creation of several Regional Organizations during the XX and XXI century. The Latin American Regional Organizations are based on a presidential model of diplomacy, sustained on superficial agreements with low levels of transference of authority and delegation from national institutions to non-state institutions.

Based on this assumption, the following research measures regional institutional design of 14 Latin American Regional Organizations focused on their institutional design using the concepts of pooling: transference of authority from individual members to collective members; and delegation: transference of competencies to non-state bodies. Moreover, the research aims to explain why states changed their strategies to Organizations with lower levels of pooling and delegation after 1975. The analysis shows that the presidential diplomacy and local institutions have an important relation with ECLAC economic recommendations, which created shallow and fragile commitments on a regional level.

Key words: Latin American Regional Organizations, presidential diplomacy, pooling, delegation, Latin American Regionalism, Regional Integration, domestic institutions, delegative democracy, ECLAC, neo-structuralism, CELAC, Andean Community.

Resumen: Las relaciones exteriores de América Latina y el Caribe se sostienen principalmente en la diplomacia presidencial, la cual ha presenciado la creación de varias Organizaciones Regionales durante el Siglo XX e inicios del XXI. Estas organizaciones están basadas en un modelo presidencialista, sostenido en acuerdos superficiales con bajos niveles de transferencia de autoridad y

* Master in International Relations, Institut Barcelona d' Estudis Internationals, IBEI. Master's student of International Relations at Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador. rarivera@student.ibei.org
**Acknowledgements: I want to extend my gratitude to Cintia Quiliconi and Patrick Herron for their comments and recommendations on earlier versions. I also want to give special thanks to Francisco Avilés for his research assistance in the elaboration and further design of the database.
*** Date of reception: June 2017 / Date of acceptance: July 2017

delegación de actividades desde el nivel nacional a instituciones no estatales.

Bajo este supuesto, la presente investigación mide el diseño institucional de 14 Organizaciones Regionales latinoamericanas, utilizando principalmente los conceptos de agrupación: transferencia de autoridad de miembros individuales a miembros colectivos; y de delegación: transferencia de competencias a organismos no estatales. Adicionalmente, la investigación busca explicar por qué los Estados cambiaron sus estrategias hacia Organizaciones con menor nivel de agrupación y delegación posterior a 1975. El análisis demuestra que la diplomacia presidencial y las instituciones domésticas 'delegativas' tienen una importante relación con las recomendaciones económicas realizadas por CEPAL, las mismas que crearon compromisos superficiales y frágiles.

Palabras Clave: Organizaciones Regionales Latinoamericanas, diplomacia presidencial, pooling, delegación, Regionalismo Latinoamericano, Integración Regional, instituciones locales, democracia delegativa, CEPAL, neo-estructuralismo, CELAC, Comunidad Andina.

Introduction

Regional Organizations are either formal or informal mutual interdependent institutions that regularize and modify patterns of behavior mainly through collectively binding decisions that facilitate the generation of states' desired preferences by structuring political strategies on future issues. The proposed argumentation is followed by the logic that whether an international institution is intergovernmental or supranational is therefore not a question of either/or, but a question of degree.[1]

In Latin America and the Caribbean, during the past decades presidential diplomacy has been assumed to be an active strategy in order to cut deals that are stymied by lower-level bureaucratic policies.[2] Presidential diplomacy could be explained as high-level multilateral political dialogues that are institutionalized through presidential summits, mutual recognition, and mutual norms of behavior, such as political declarations or political statements. In the region, presidential diplomacy –first in 1975 and then in the 2000s- has concentrated its attention on the creation and proliferation of newer Regional Organizations –ROs- based on non-binding collective rules or agreements, with low levels of transference of authority and delegation from national institutions to non-state institutions on a regional level. These type of organizations, such as the Latin American and the Caribbean Economic System (SELA), the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), the Union of South American Nations (UNASUR), and the Pacific Alliance, tend to be created in order to achieve short-term cooperation when crucial decisions such as democracy stability or economic crisis takes place in the region.[3]

Regional Organizations in Latin America could be explained through two main stages. The first stage comprehends ROs, created from 1948 to 1975, which are characterized by higher levels of pooling decision-making, higher delegation of policies and independent institutions with higher levels of participation in the agenda-setting than second-stage Organizations. The second-stage Organizations comprise ROs created since 1980 –with the exception of the Organization of Eastern Caribbean States (OECS)- that contain low levels of pooling and delegation in decision-making.

In fact, since the design of Latin American Regional Organizations based on presidential diplomacy was implemented, the analysis shows lower

[1] Michael Zürn, "Global Governance and Legitimacy Problems", in Vol. 39 *Government and Opposition* (Issue 2, 2004), p. 271.
[2] Peter Feaver, *The Challenges of Presidential Diplomacy* (Foreign Policy, October 2009), http://foreignpolicy.com/2009/05/06/the-challenges-of-presidential-diplomacy.
[3] Adrián Bonilla & Isabel Álvarez, "La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político Latinoamericano y del Caribe" in *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (FLACSO, 2014); Andrés Malamud, *Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination* (2005); Francisco Rojas, "Diplomacia de Cumbres e integración regional" in *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, eds. Carlos Jaque, María Ortiz & Carlos Quenan (México D.F.: Secretaría General Iberoamericana, 2009).

levels of cooperation, lower levels of mutual trust, shallow agreements and, in some cases, overlapping agendas with other Regional Institutions. In this sense, Latin American Regional Organizations founded through presidential diplomacy seem problematic when states demand regional institutions with higher autonomy to facilitate states' desired outcomes when political interactions come into play.

Methodologically, the research measures the degree of Regional Organizations by using cross-tabulation analysis, codifying 14 Latin American Regional Organizations, taking into account their institutional design using the concepts of pooling: transference of authority from individual members to collective member-states; and delegation: transference of competencies to non-state bodies. The comparison of Regional Organizations as diverse as the Andean Community, which has a binding decision-making mechanism; CELAC, which has a political dialogue platform; and SELA, which has a lowest-common-denominator mechanism, makes it possible to evaluate the extent to which the presidential diplomacy strategy during the past years has influenced the design of Regional Organization with low levels of pooling and delegation. Measuring Latin American and Caribbean (LAC) ROs also poses a challenge in explaining why states changed their strategies to Organizations with lower levels of pooling and delegation after 1975. In order to address this question, documental and historical analyses identified a strategic shift mainly due to the implementation of ECLAC's economic recommendations in leading states, such as Mexico, but also due to the political influence of states 'as a result of democratic transitions' during the seventies and eighties. The main finding of the research shows that the 'open regionalism' wave started prior to 1980 –in 1975- with the creation of SELA, due to the implementation of ECLAC's recipes, to promote a hybrid or 'mixed' integration model, based on a consensual intra-regional strategy to promote industrialization and trade.

The following research is divided into two main parts: i) the first section defines the concepts of pooling and delegation, followed by a theoretical discussion of Regional Integration and neoliberal institutionalism approaches. The section also explores, from a theoretical perspective, the role of domestic institutions and presidential diplomacies on the creation of ROs' institutional design in Latin America; ii) section two analyzes Latin American regionalism and Latin American regional organizations, measuring the concepts of pooling and design. Additionally, section two analyzes the role of (re)democratization in the creation of Regional Organizations since 1975, arguing that ECLAC had a crucial role in presidential decisions in order to pursue Organizations with lower levels of pooling and delegation. Finally, the next part of the section compares two Regional Organizations: The Andean Community and CELAC in order to analyze the extent to which presidential diplomacy represents a *problématique* in the creation and design of Regional Organizations; iii) the final section concludes with contrasting research findings and further recommendations.

Conceptualizing Latin American Regional Organizations' institutional design: pooling and delegation

Identifying the role of each Regional Organization in Latin America and the Caribbean (LAC) has become ambiguous. Since the creation of the Organization of American States (OAS) in 1948 until 2017, the region has experienced the founding of more than a dozen of regional or sub-regional organizations with similar objectives that overlap among each other, i.e. The Pacific Alliance with the Andean Community (CAN), or other ROs that have lost some bargaining power in the last decades, i.e. OAS. Since the fifties, Regional Organizations such as the Organization of Central American States (ODECA), currently known as Central American Integration System (SICA), or the Andean Pact, currently known as the Andean Community, had the aim to become free trade areas. However, the current variety of ROs seems to reflect a different logic. Since the mid-seventies, and specifically in the 2000s, new ROs were born with the idea to create platforms of political dialogue and cooperation in areas related to socio-economic development, environment, and infrastructure. Despite these differences and with the difficulty of defining their objectives, all of these 'new' Regional Organizations share one specific characteristic: an institutional design characterized by a low pool and low delegation of authority.[4]

This section begins with the definition of pooling and delegation institutional design. Second, taking into consideration that the following research is theoretically driven, the section considers the contributions of the regional integration debate from a neoliberal institutionalist perspective, arguing that stronger Regional Organizations provide information, reduce uncertainty, monitor behavior, facilitate further intra-regional linkages, and promote trust in decision-making.[5] Third, the section explores the role of domestic institutions and presidential diplomacies on the creation and institutional design of ROs in Latin America.

Pooling and delegation

Pooling is described as "sharing the capability of making decisions among governments, through a process of qualified majority rule."[6] It involves collective authority transference from states, where they do not individually control decision-making processes. Pooling also includes a vertical dimension of

[4] Liesbet Hooghe & Gary Marks, "Delegation and Pooling in international organizations" in Vol.10, Issue 3 *The Review of International Organizations* (2015), pp. 305-328; Tobias Lenz & Gary Marks, eds. Tania Börzel & Thomas Risse. "Regional Institutional Design". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

[5] Robert Keohane, *After Hegemony "cooperation and discord in the World Political Economy"* (Princeton University Press, 2005), p. 7.

[6] Lenz & Marks, *op. cit.*, p. 514; Hooghe & Marks, *op. cit.*, p. 5.

regional integration, which incorporates a mechanism of decision-making rules among governments that render it too difficult or costly to overturn binding or supranational decisions, or to change the procedure by which those decisions are ratified, which normally is embodied in Regional Organizations' charters.[7]

Delegation, on the other hand, denotes "a conditional grant of authority by member states to an independent body, which means that they retain control over the agent […] meaning that a delegate agent enjoys a degree of autonomy which it may use to pursue its own agenda."[8] Despite their authority and their own agendas, bureaucrats of Regional Organizations, primarily through regional parliaments such as: The Andean Parliament, the Mercosur Parliament, the OECS Parliamentary Assembly, the Central American Parliament, and RO secretariats, should entail high political costs if their decisions are not objectively justified.[9] In this sense, "delegation is designed to overcome issue cycling, sustain credible commitments, provide information that states might not otherwise share and, in general, reduce the transaction costs of decision making."[10]

Regional integration: Institutional design

From a neoliberal institutional approach,[11] regional integration comprehends mutual cooperation on issues related to international trade or economic policies.[12] The gains that result from integration are not always distributed equally, but they do make all actors better off than they would be in absence of policy coordination, which mean "those who more intensely desire the benefits of cooperation will concede more to get them."[13] Finally, those gains, achieved from cooperation generate a spillover effect to other areas, such as security or environmental issues.

On a regional scale, cooperation comes with the materialization of formal or informal regional institutions, which embodies and modifies actors' expectations and alters the extent to which governments presume their present actions will affect the behavior of others on future issues.[14] Cooperation is achieved through the creation of regional arrangements, which includes the formation of a "limited number of states linked by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence."[15]

---

[7] Walter Mattli, ed. Finn Laursen, "The Vertical and Horizontal Dimensions of Regional Integration: A Concluding Note" in *Comparative Regional Integration:Theoretical Perspectives* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2003); Hooghe & Marks, *op. cit.*, p. 4; Ernst Haas, "International Integration; The European and the Universal Process" in No. 3 *International Organization* (1961).

[8] Lenz & Marks, *op. cit.*; Hooghe & Marks, *op. cit.*, p. 5.

[9] Mattli, *op. cit.*

[10] Hooghe & Marks, *op. cit.*, p. 5.

[11] Further contributions in Regional Integration can be found in Functionalist and Neofunctionalist approaches.

[12] Benjamin Cohen, *International Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 2008); Daniel Drezner, *Theories of International Politics and Zombies* (New Jersey: Princeton University Press, 2015). Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade" in No. 3 World Politics 28 (1976), pp. 317-347; Keohane, *op. cit.*

[13] Drezner, *op. cit.*; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 63.

[14] Robert Axelrod & Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions" in Vol.38, N.1 *World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 234.

[15] Robert Keohane & Joseph Jr. Nye Eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972), p. vii.

In order to achieve a longstanding regional agreement, a strong formal institution and states' trust in decision-making processes seem to be highly relevant. In this regard, Regional Organizations are understood as either formal or informal mutual interdependent institutions that regularize and modify patterns of behavior, mainly through collectively binding decisions that facilitate the generation of states' desired preferences by structuring political strategies on future issues. Whether an international institution is intergovernmental or supranational is therefore not a question of either/or, but a question of degree.[16] It is often claimed that the most successful regional institutions are those that blend public and private elements of governance. The first element being one that ensures openness and legitimacy of policy-making, and the second being one that enjoys technical expertise, superior information, and adaptive flexibility.[17]

With these definitions, Regional Organizations or regional institutional arrangements have two different models: ROs with supranational institutional design, meaning a high degree of pooling and delegation, and ROs with an intergovernmental institutional design, meaning a low degree of pooling and delegation.[18] Linked with the concepts of high degrees of pooling and delegation, a supranational institutional design model of Regional Organizations is commonly understood as "situations or processes whereby political actors or states shift their loyalties, expectations and political activities towards a larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting states."[19] What supranational Regional Organizations do is seek collective goods through autonomous international institutions, which have a degree of influence over states on a regional level.[20] In order to achieve collective goods, the supranational institution promotes integration, fosters the development of interests groups, controls dispute settlement policies between member states, and makes and implements decision-making among member states.[21]

On the other hand, Regional Organizations based on the intergovernmental model, ergo with low degrees of pooling and delegation, can be understood as a "series of 'grand bargains' among the leaders of governments of the leading states in a region."[22] In this sense, institutions with intergovernmental models include: i) lowest-common-denominator bargaining, which involves a hegemonic state bargaining power that exercises a *de facto veto* over fundamental changes;[23] ii) intergovernmentalism, which is based on interstate relations between leading states; and iii) strict limits on the

[16] Zürn, *op. cit.*
[17] Mattli, *op. cit.*
[18] Lenz & Marks, *op. cit.*; Mattli, *op. cit.*; Finn Laursen, "Theory and Practice of Regional Integration" in Vol.8, N.3 *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* (2008).
[19] Mattli, *op. cit.*, p. 274.
[20] Haas, *op. cit.*; Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously, a Liberal Theory of International Politics" in Vol.51 *International Organization* (1997).
[21] Lenz & Marks, *op. cit.*; Mattli, *op. cit.*
[22] Mattli, *op. cit.*
[23] Bargaining tends to converge toward the lowest common denominator of large state interests; Moravcsik, *op. cit.*, (1998), p. 26.

future of sovereignty, which is basically a protection of national sovereign.[24] Intergovernmental models are the result of states' preferences against ceding sovereignty. Hence, states prefer to work through intergovernmental institutions such as councils of ministries based on shallow agreements. In such situations, member states of intergovernmental institutions create common institutions with a technical role based on a "shared belief system about cooperation in the context of differential and conflicting sets of individual beliefs that would otherwise inhibit the decentralized implementation of integration treaties."[25]

The role of domestic institutions: The Presidential Diplomacy Problématique

Besides the neoliberal institutionalism theoretical contributions presented in the previous section, the liberal theory of International Relations, mainly developed by Andrew Moravcsik, poses a significant relevance in order to explain the significance of domestic institutions at an international level. Within this argument, Moravcsik contributes arguing that the "states -or other political institutions- represent some subject of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics."[26] In this sense, representative institutions, generally of democratic states, constitute the 'transmission belt' of the preferences of social power of individuals and interest groups into state society.[27] Similar to the formal Regional Organizations design, domestic institutions are "regularized patterns of interaction that are known, practiced, and regularly accepted –if not necessarily normatively approved- by social agents who expect to continue interacting under the rules and norms formally or informally embodied in those patterns."[28] What the liberal view sustains is that representation, basically through institutions, provides a scenario to build state preferences, suggesting that the nature of state institutions is determinant of their actions internationally.[29]

In Latin America and the Caribbean, political institutions of democratic states since the seventies have been studied under the assumption that the existing typologies and theories of the representative model of democratic institutions do not fit in explaining LAC states.[30]According to the institutional view of Political Science, domestic institutions in the majority of states in Latin America, work with a weak institutional environment, meaning a context in which "i) enforcement of the rules is low, or there exists broad de facto discretion with respect to their application;

[24] Finn Laursen, *op. cit.*
[25] Mattli, *op. cit.*, p. 274; Geoffrey Garret, "International Cooperation and Institutional Choice: The European's Community's Internal Market" in Vol.46 *International Organization* (1992), p. 540.
[26] Moravcsik, *op. cit.*, (1997), p. 518.
[27] According to Frieden, preferences are the way states order the possible outcomes of an interaction. As preferences are not directly observable, they will depend on the specification of the problem to act further. Jeffry Frieden, eds. David Lake & Robert Powell "Actors and Preferences in International Relations", *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999).
[28] Guillermo O'Donnell, "Delegation Democracy" in Vol.5, N.1 *Journal of Democracy* (1994), p. 57.
[29] Andrew Moravcsik, *op. cit.*, (1997), p. 518.
[30] Steven Levitsky, and María Murillo. "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America" in Vol,24, Nº2. *Journal of Democracy* (2013), p. 93.

and ii); institutional durability is low, in that formal rules change repeatedly, rarely surviving fluctuations in power and preference distributions."[31] As a result, they argue the existence of "high uncertainty and short time horizons, as actors cannot reliably use formal rules to guide their expectations about other's behavior."[32]

Despite of the fact that many Latin American states have experienced redemocratization in the late seventies,[33] most of their institutions are more likely to be delegative for several reasons. First, the Delegative Democracies (DDs) of many Latin American countries do not induce patterns of representation, as representative democracies do. In representative democracies, delegation is a necessary procedure to organize certain policies and decisions, whereas in DDs this representation is concentrated mainly in the executive branch. Second, representation entails accountability, which in institutionalized democracies occurs through vertical –contested elections- and horizontal –relatively autonomous powers that call into question and punish improper decisions- ways of accountability. In Latin America, the horizontal way remains weak in several countries, as presidents concentrate power and, in some cases it goes beyond to other institutions, such as the legislative body or the national court. Third, DDs rest on the premise that:

> Whoever wins election to the presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit. The President is taken to be the embodiment of the nation and the main custodian and definer of its interests […] typically, winning presidential candidates in DDs present themselves as above both political parties and organized interests.[34]

In this regard, Presidential Diplomacy in Latin America and the Caribbean could be explained as high-level multilateral political dialogues that are institutionalized through presidential summits. The actions and decision-making processes of these mechanisms emerged under the creation, design, and proposals of foreign policies at a regional or sub-regional level, characterized with short-term cooperation agendas in order to resolve conflicts or crucial decisions that need to be made.[35] This establishes that Presidential Diplomacies, as a characteristic of delegative democracies, will tend to recreate its institutional domestic design on a regional level, meaning that Regional Organizations led by presidents will not include patterns of representation, or if they include them, the same will have a minimum influence in decision-making. They will also have weak accountability mechanisms, and most of all, Regional Organizations controlled by presidents will have a high uncertainty and short time horizons, as actors cannot reliably use formal rules to guide their expectations about other's behavior.[36]

---

[31] Ibíd.
[32] Ibíd., p. 94.
[33] "Delegative democracy is not alien to the democratic tradition. It is more democratic, but less liberal, than representative democracy". Guillermo O' Donnell, *op. cit.*, p. 60.
[34] O'Donnell, *op. cit.*, p. 60.
[35] Bonilla & Álvarez, *op. cit.*; Malamud, *op. cit.*; Rojas, *op. cit.*
[36] Levitsky, Steven and Murillo, María. "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America" in Vol,24, Nº2. *Journal of Democracy* (2013), p. 93.

These arguments suggest that since the eighties, Latin American presidents have generally enjoyed a greater room for maneuver in the creation of ROs, which allowed them to promote regional cooperation agreements and trade treaties through informal regional practices, such as regional summits, initiatives, groups or forums. Moreover, these types of Regional Organizations created on the Presidential Diplomacy mechanism will be based on intergovernmental decisions. In other words, Regional Organizations grounded in presidential agreements will have decision-making mechanisms founded 'on consensus and dialogues'. In this regard, RO's based on presidential diplomacy have three main characteristics: Heads of States must consensually approve all the decisions taken by foreign ministers or domestic ministers. Second, fix preferences might be absent, meaning that a higher level of uncertainty short time horizons in regional cooperation agreements and informal rules procedures will be the main characteristics of the institutional design. Third, Pro Tempore Presidencies –PTPs- will have a leading role in the organizations. Taking into account that at a domestic level the Heads of States are the main custodian and definer of its interests, these practices will be further implemented at a regional level, showing that the Pro Tempore Presidencies will be entitled to govern as the President sees fit.

The stages of Latin American Regionalism

Latin American regionalism and the majority of Regional Organizations have experienced three waves in the period post World War II.[37] The first wave, the 'old regionalism', was born during the sixties and was characterized by the role of regional integration in state development, basically through the notion of a strategic insertion of markets within the region and with zero barriers to intraregional trade. Also, the promotion of democracy and representative institutions were of high importance for regional integration, which advanced with the *Alianza del Progreso* initiative.[38] During this period, several ROs were created with the aim to increase trade and foster democracy, such as the Organization of American States in 1948, the Andean Pact in 1969, the Organization of Central American States, the Central American Economic Integration Secretariat (SIECA) which later became part of the System of Central-American States (SICA), the Latin-American and the Caribbean Economic System (SELA), the Latin American Integration Association (ALADI) in 1980,[39] and finally the Organization of Eastern Caribbean States (OECS) in 1981.

[37] Cintia Quiliconi & Raúl Salgado, "Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World" in *Revista Colombia Internacional* (Forthcoming, 2017).
[38] Further information of Latin American Regional Development policies can be found in: Raúl. Prebisch, "*Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano"*, (1963); Raúl Prebisch, *"El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*", (1963); Rolando Franco, "*La invensión del ILPES"*, (Santiago: CEPAL, 2013).
[39] The first intra-regional free trade agreement was known as the Latin American Free Trade Association (LAFTA), proposed by ECLAC.

The second wave of regionalism, or 'open regionalism', was born in the late eighties with the idea to lock in market reforms of the Washington Consensus at a regional level, basically promoted trade liberalization as a way to increase region participation –mainly through exportation policies- in the global economy.[40]

During this stage, presidential diplomacy became the mechanism to achieve free trade liberalization agreements at a sub-regional level. During the second wave, the United States (US) maintained its hegemonic bargaining role regarding other states' preferences in order to create new Regional Organizations. Gamble and Payne argue that

> The turn in US policy at the end of the 1980s is therefore very significant, signaling the willingness of the US government to consider a framework to integrate other states within the region. Bush's Enterprise for the Americas and the successful establishment of NAFTA, and the possibility of extending it in due course to create a Free Trade Area of the Americas (FTAA) embracing the whole of Latin America and the Caribbean, quickly became a regionalist project of considerable ambition and scope.[41]

This ambition of creating new Regional Organizations could be seen in the foundation of Mercosur in 1991, the re-foundation of the Andean Pact with the name of the Andean Community (CAN) in 1990, the re-foundation of SIECA with the name of Central American Integration System (SICA) in 1991, and the creation of the Association of Caribbean States (ACS) in 1994.

The third wave of regionalism, or 'new-new' regionalism, was born after the 2000s to challenge former 'neoliberal' Washington Consensus policies in the region. Since the early 2000s, with the leading role of Brazil and Venezuela, new multidimensional Regional Organizations took place in Latin America as 'alternatives' to older Regional Organizations based in trade liberalization, US hegemony, and US-led hemispheric governance-building.[42] The new initiatives created after 2000 are the Bolivian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA) in 2004, Petrocaribe in 2005, the Southern American Community later re-founded as the Union of South American Nations (UNASUR) in 2007, and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) in 2011. Furthermore, an interesting case in this third wave of Regional Organizations is the Pacific Alliance, which was born in 2011 through a presidential summit of two CAN members states: Colombia and Peru, one former member of CAN, Chile, and Mexico. The organization –born through presidential diplomacy-

[40] Pía Rigirozzi, "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis" in *New Political Economy* (2011); Quiliconi & Salgado, *op. cit.*
[41] Andrew Gamble & Anthony Payne, eds. Fredrik Söderbaum & Timothy Shaw, "The World Order Approach" in *Theories of New Regionalism A Palgrave Reader* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003), p. 53.
[42] Rigirozzi, *op. cit.*, p. 7.

emphasizes trade liberalization between its members, seeks to deepen integration in goods, services, capital, and productivity. But most of all, its members have free trade agreements with the US. The majority are members of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) and since 2013, Costa Rica and Panama applied for a full membership, followed by the intentions of Argentina to become a full member of the Alliance.

Latin American Regional Organizations database: Pooling and delegation

Latin American Regional Organizations feature widely varying mixes of pooling and delegation.[43] As described in previous sections, national preferences and national institutions based on Delegative Democracies with a presidential diplomacy mechanism generate or alter pooling and delegation in the designs of Regional Organizations in Latin America.

The research used cross-tabulation analysis in order to measure 14 Latin American Regional Organizations focused on their institutional designs.[44] The study analyzed and measured the constitutive treaties of the Organizations displayed in Table 1, codifying the concepts of pooling –transference of authority from individual members to collective members- and delegation -transference of competencies to non-state bodies- since the creation of the OAS in 1948 until the creation of the Pacific Alliance in 2011. The study categorized Regional Organizations as low pooling and/or delegation when they scored below 4.99 on the database. The medium category comprehended between 5 and 7 on both measures, and finally everything above 7.1 is categorized as high. Table 1 reveals and differentiates states' preferences on Regional Institutional design in two time periods: ROs created after 1975 –with the exception of OECS- under presidential summits have lesser autonomies and competencies than Regional Organizations created before 1975.

Pooling was codified in three specific areas: decision-making processes, budget design, and membership requirements. The first measured whether decisions-rule departs from unanimity to majoritarian voting, analyzing the degree of autonomy –higher score- versus the concentration of policies by states at a regional level –lower score- of each Organization. The second measured budget design focusing on binding –higher score- or non-binding –lower score- decisions, meaning the degree of autonomy that Regional secretariats have for designing their institutional budget, also considering the authority that drafts the budget, i.e. the council of foreign affairs ministers or general secretariats. Third, membership was measured taking into consideration its conditions of compliance and processes of adherence, i.e. harmonization of trade policies or being an

[43] Lenz & Marks, *op. cit.*, p. 514.

[44] Organizations or most cooperation agreements with task-specific issues like the Amazon Cooperation Treaty Organization, the Latin American Organization of Energy, Petrocaribe, the Intergovernmental Coordination Committee of Del Plata Basin Countries, and the Central American Accreditation of Higher Education Council were excluded.

observer of the organization for a period of time. Moreover, membership was measured based on whether states have strong to weak conditions of compliance, added with institutional processes for becoming a full member state.

On the other hand, delegation was codified in two specific areas: the transfer of competencies to independent non-state institutions and the mechanisms to dispute settlements. The first measured the extent to which competencies of non-state institutions such as general secretariats, judicial bodies, and commissions have autonomy of decisions in the areas in which they have control. The second measured the extent to which third-party judicial or other mechanisms to dispute settlement are independent of member-State control, i.e. RO court decisions regarding human rights violations within a member state. The information confirmed that Regional Organizations created after 1975 have lower levels of pooling and delegation than ROs created before 1975. Since the creation of the Latin American Integration Association (ALADI) in 1980 –with the exception of OECS- until the Pacific Alliance in 2016, Regional Organizations combine low levels of pooling and delegation.

Table 1: Pooling and delegation in Latin-American Regional Organizations

		Delegation	
		Low	**Medium or High**
Pooling	**Low**	Common Market of the South (Mercosur) Latin American Integration Association (ALADI) Union of South American Nations (UNASUR) Association of Caribbean States (ACS) Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA) Parlatino Latin American and the Caribbean Economic System (SELA) Pacific Alliance (AP) Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)	Central American Integration System (SICA)
	Medium or High		Andean Community (CAN) Organization of Eastern Caribbean States (OECS) Organization of American States (OAS) Caribbean Community (CARICOM)

Source: Elaborated by the author based on Lenz and Marks (2016)

Followed by the explanations given in the previous section, the collected data also confirms that since Latin American presidents had enjoyed greater room for maneuverability in foreign policy issues,[45] especially in the creation of Regional Organizations, meaning that these institutions shared less authority from the national level to the regional level.[46] Since the creation of SELA, institutions have been created as cooperation agreements based on intergovernmental models of Regional Organizations. In fact, the transference of competencies and authority to non-State body institutions is lower than that of ROs created before SELA.

In this sense, in order to understand why states changed their strategies towards Regional Organizations with lower levels of pooling and delegation after 1975, it is important to analyze the role of (re)democratization in the region and its implications on Regional Organizations' institutional design, followed by the implementation and further influence of neo-structuralist economic policies promoted by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) in Regional Organizations, especially in SELA and ALADI.

The role of (re)democratization in Regional Organizations' institutional design

As previously mentioned, since the mid-seventies low patterns of representation, weak accountability mechanisms, and the style of leadership of Latin American authorities, had been constant characteristics in the creation and institutionalization of Regional Organizations. During the seventies, the region, especially South America, was experiencing political instability due to the instauration of military dictatorships, i.e. Bolivia 1971, Chile 1973, Uruguay 1973, Argentina 1976 and followed by the (re)democratization of several states, such as Peru 1975, Bolivia 1978 and Ecuador in 1979. The (re)democratization process and the consequences of authoritarian regimes created a political system guided by uncertainty and short-time horizons to guide their behavior on the domestic level, and shallow political commitments to create organizations with binding agreements on the regional level. These consequences were mainly due to states' mistrust to cede sovereignty to Regional Organizations and, most of all, because older Organizations such as the OAS revealed their limited capacity to play an effective political role in Central America. Besides, Organizations such as the Andean Pact did not produce optimal intraregional trade mechanisms, which created a mutual perception of these types of Organizations as inefficient and irrelevant.[47]

[45] Andrés Malamud. "Presidentialism Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes" in *Routledge. Latin American Research Review. Vol.40, Nº1.* The Routledge Handbook of Latin America in the World. Domínguez, Jorge and Covarrubias, Ana. Eds. (New York, NY, 2015).
[46] Malamud, *op. cit.*, (2005).
[47] Andrea Bianculli, eds. Tania Börzel & Thomas Risse "Latin America" in *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 156.

In the majority of representative democracies, decision-making, i.e. signing an international treaty, tends to be slow and incremental, whereas in weak institutionalization, decisions tend to be fast and without, or with low consultation. The presidents of such Latin American countries had the advantage of having practically no horizontal accountability during the late seventies and early eighties, both on domestic policy issues and in foreign affairs policies, which let them enjoy greater room to maneuver in foreign policy issues.[48] This greater room to maneuver was seen in both the creation of SELA and in the materialization of ALADI five years later in 1980.

Since the 2000s, several regional cooperation and trade treaties were born through informal regional practices, such as regional summits, initiatives, groups, or forums. All of these new types of Regional Organization designs are based on the presidential diplomacy mechanism sustained in intergovernmental decisions.

Actually, as the literature suggests, these types of Organizations compete with older Regional Organizations such as CAN and the Pacific Alliance, with stronger levels of pooling and delegation, which could be seen in extremely low levels of coordination between these Organizations. Since these types of Organizations' duties work through presidential declarations, the initiatives that are proposed in these mechanisms tend to be dispersed in their objectives and mandates, i.e. ALBA with socio-economic agreements.

Therefore, the excessive agreements of Latin American Regional Organizations based on Presidential Diplomacies are difficult to accomplish, and most of all, the majority of these agreements overlap or displace older agreements of stronger ROs. For instance, ALBA initiatives for fair trade changed the preferences and agreements signed by CAN member states, such as Ecuador. Also, weak ROs make decisions more quickly than stronger ROs; for example, Mercosur from 2007 to 2009 made 210 cooperation agreements, while CAN made 18 decisions.[49] Similarly, presidential summits are not the most efficient mechanisms to solve disputes; during the same years, SICA organized 15 presidential summits and Mercosur 6, while the Andean Community barely organized 2. The aforementioned information shows the extent to which the transference of authority towards ROs are so weak, that presidents need to approve or reject the majority of decisions by collective decision-making mechanisms.

In this sense, as a result of the (re)democratization process and inefficient results of 'stronger organizations', the Heads of State in the eighties and since the 2000s do not cede sovereignty in any issue that could harm their national policies. National institutors –Delegative Democracies- on the other hand, have insufficient tools to demand deeper and more binding regional agreements from ROs, which indicates that Heads of State desire the benefits of having stronger institutions less than in previous years.

[48] Malamud, *op. cit.,* (2005), p. 112.
[49] Rojas, *op. cit.,* p. 33.

The role of ECLAC's neo-structuralism in the creation and design of Regional Organizations

During the eighties, the region experienced an important economic recession, which partially explains the wave of open regionalism. Nevertheless, in 1975, before the 'open regionalism' shift, Latin America experienced an average GDP growth of 6%, a GDP per capita of 3%, and an annual expansion of exports of 7.1%.[50] Also, in the same decade, Latin America overcame the 1974 and 1975 global crisis with relative ease, mainly due to exportation based on commodities, and the increase of industrial policy production, which increased to rates by 6.2%.[51] Even though the economic performance was relatively good in 1975, under a presidential diplomacy maneuver, the states founded SELA, as a "Regional Organization of cooperation, consultation and promotion of joint socio-economic policies."[52] In this sense, it is imperative to explain the reasons why states pursue the creation of these types of Organizations from 1975 until the nineties.

According to Chaporro, integration stagnated and even started a process of crisis before 1980.[53] This stagnation was a result of three important factors: a political discontent toward the Import Substitution Industrialization (ISI); a limitation on LAFTA's economic expansion initiatives, mainly in the concessions on products that were not produced by two or more members of the integration treaty; and, the influence of neo-structuralist economic recommendations promoted by ECLAC in Latin American states during the mid-seventies, mainly due to a duality of trade strategies in the region.[54]

The first two arguments have been widely developed by several authors in order to explain the regional behavior during this period.[55] For this reason, the following arguments will be focused specifically on the role of ECLAC in states' economic policies towards regional integration, mainly in the areas of trade and economic development. According to Lustig, ECLAC's neo-structuralism is focused on "short-term issues, which took basic elements of the inflation structural theory developed in the fifties."[56] The importance of short-term policies and the importance of State control to allocate the resources as a natural reaction to the 'orthodox' stabilization packages was further applied by the southern cone military regimes during the seventies. Moreover, ECLAC's strategies were created as a response to states' criticism towards the ISI model and dissimilar states' trade strategies. During the seventies, Brazil and Mexico promoted strategies focused on industrialization based on protectionist policies,

[50] Ricardo Bielschowsky, *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998), p. 38; Jaime Estay, "América Latina en la década de los ochenta". *Revista UNAL* (1991), p. 12.
[51] Ibíd., p. 13.
[52] Patricio Chaporro, "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) Como instancia de mediación, representación y acción política, ¿destinado al fracaso?" in Año 12, N.48 *Estudios Internacionales* (1979), p. 422.
[53] Ibíd., p. 421.
[54] Nora Lustig, "Del Estructuralismo al Neoestructuralismo: La Búsqueda de un Paradigma Heterodoxo" in N. Especial 23 *Neoestructuralismo, Monetarismo y Procesos de Ajuste en América Latina* (Colección de Estudios CIEPLAN, 1988); Bianculli, *op. cit.*; Giovanni Reyes, "Síntesis de la Historia Económica de América Latina 1960-2000" in Vol.1, N.2 *Revista Tendencias* (2000), p. 5.
[55] Gamble & Payne, *op. cit.*; Rigirozzi, *op. cit.;* Quiliconi & Salgado, *op. cit.*
[56] Lustig, *op. cit.*, p. 35.

while Argentina, Chile, and Uruguay adopted a free trade strategy.[57] For this reason, neo-structuralist policies were a clear indication that economic and political solutions had to be taken in consensus.[58] Moreover, neo-structuralist policies also included the need to 'reorient' the style of industrialization so that the model would combine the stimuli of the domestic market with the virtues of the pro-export orientation of industrial goods.[59] For these reasons, since Latin American states were experiencing a regime change, political instability, and divergent trade strategies, the economic and political statements made by ECLAC were designed with the intention of preserving their influence on Latin American policy design.

Influenced by ECLAC's strategy, in 1975 the former president of Mexico, Mr. Luis Echeverría, expressed "the necessity for Latin American states to have their own permanent consultative body […] arguing the creation of SELA as a response to the international economy of the seventies characterized by an oligarchic structure in which the interests of industrialized countries prevailed."[60] In this sense, SELA was created as a Latin American Organization that included Cuba and set aside the United States, independent of the OAS, as a strategy to promote 'Latin American' interests. During the seventies, the organization was created as a replacement of LAFTA, which was focused on:

> promoting economic cooperation, accelerating the economic and social development of member states, and the promotion of Latin American multinational enterprises, but must of all the organization was created as a support in order to create 'voluntary' agreements in trade and technology among member states.[61]

In this sense, SELA's institutional design based on 'voluntary' or intergovernmental agreements was a result of divergent trade strategies, a disenchantment with LAFTA, but most of all, the RO was born as a result of ECLAC's policies promoted by the political leadership of Mexico during theseventies, meaning a strategy based on the lowest common denominator. Due to the (re) democratization of several states, and due to the "political fragilities and sensibility against the 'unpopular and conflictive' measures of former dictatorships",[62] since 1975 and with the creation of ALADI in 1980, Latin American Heads of State have pursued a presidential diplomacy strategy focused on intergovernmental and bilateral agreements as a resource to promote regional cooperation, especially in trade.

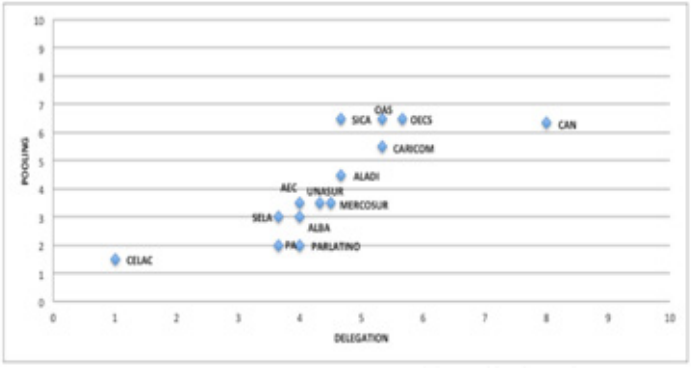
[57] Bielschowsky, *op.cit.*, p. 38.
[58] Lustig, *op. cit.*, p. 48.
[59] Bielschowsky, *op. cit.*, p. 41.
[60] Chaporro, *op.cit.*, pp. 423-424.
[61] Ibíd., p. 424.
[62] Lustig,*op.cit.*, p. 48.

An illustration of the presidential diplomacy problématique: A comparison between the Andean Community and CELAC

It is imperative to compare ROs with higher scores to ROs with lower scores in order to contrast why presidential diplomacy represents a problem when states have to design Regional Organizations. The comparison of Regional Organizations as diverse as the Andean Community which has a binding decision-making mechanism, CELAC, which has a political dialogue platform, and SELA, which has during its creation a lowest-common-denominator mechanism, enables the evaluation of the extent to which the presidential diplomacy strategy during the past years has influenced the design of Regional Organization with low levels of pooling and delegation.

Graphic 1 shows the average of pooling and delegation of 14 Latin American Regional Organizations from a comparative perspective, controlled by time period -1975-. The data categorized Regional Organizations as low degree pooling and/or delegation when they scored below 4.99. The medium category comprehended between 5 and 7 on both measures, and finally, everything above 7.1 is categorized as high degree. Pooling was measured in the following three areas from 1 to 10 in: decision-making processes, budget design, and membership requirements. Delegation, on the other hand, was measured from 1 to 10 in two specific areas: transfer of competencies to independent non-institutions and the mechanism to dispute settlement. This graph empirically demonstrates that newer Regional Organizations have lower levels of pooling and delegation.

Graphic 1: Pooling and Delegation in Latin American Regional Organizations: 1948-2011



Source: Elaborated by the Author (2017)

The Regional Organization with the highest degree of institutional design is the Andean Community. The Organization is based on a supranational model that enjoys a strong and independent secretariat, an independent parliament, and a strong Court of Justice created to dispute settlement mechanisms in trade disputes in order to "ensure member-states' compliance with community legal order".[63]

> The general secretariat of the organization is constitutionally designated as its sole executive body (Art. 29, Trujillo Protocol). It is chiefly responsible for drafting legislation and is entirely responsible for preparing the annual budget. It handles relations with the Andean Parliament and Andean Advisory councils for labor, business, local government, and indigenous peoples. Not least, the General Secretariat can take member states to the Andean Court.[64]

The Andean Community comprehends the Andean System of Integration with 13 non-state institutions,[65] such as the Andean Community Court of Justice, the Andean Parliament, which elects members through contested elections, and the Andean Commission. Also, the Andean Community has its own University, the '*Universidad Andina Simón Bolivar*', which enjoys complete autonomy of member-states. Similar to the European Union, the Andean Community has a policy of free movement of their citizens, and they share planning policies at their borders known as *'Zonas de Integración Fronteriza'* or Border Integration Zones, which boost coordinated development policies at the borders of member states. The proposals and infrastructure policies of CAN's member states have been replicated in other South American states under "The Initiative for Integration of the Regional Infrastructure of South America" (IIRSA), a technical consultancy mechanism of UNASUR.

During the last years, the Andean Community has lost its leading role within states because of two principal reasons. First, the Andean Community could not negotiate a free trade agreement with the United States, and later with the European Union, which led states to negotiate bilateral agreements outside of the RO. Second, newer organizations like the Pacific Alliance and ALBA, possessing similar objectives to CAN, polarized the Organization between AP members –Peru and Colombia- and ALBA members -Bolivia and Ecuador-. The result has been the stagnation of the organization on topics related to trade. Third, the Andean Community has concentrated its decision-making through the national veto, which demonstrates the incapacity to pool decisions at a regional level.

On the other hand, the Organization with the lowest score is the recently created CELAC. This Organization has a strong intergovernmental model, since its non-State institutions, its councils have an institutional design that strictly limits on states' sovereignty. CELAC does not have authority over non-state bodies.

[63] The Andean Community , *Decisión* 425 (2000).
[64] Hooghe & Marks, *op. cit.*, p. 19.
[65] The Andean System of Integration allows for coordination between the Andean Institutions and seeks to deepen the Andean Integration through communitarian norms (*Decisión 563*, Cartagena Agreement 1969).

In fact, the organization does not have a secretariat. The Organization works through Pro Tempore Presidencies (PTP) controlled by the Head of States with limited functions of technical and institutional support on specific matters, such as the organization of events and the monitoring of agreements. Nevertheless, the PTP in CELAC have a crucial role in inter-regional dialogues, such as the CELAC-European Union dialogues. The organization has limited responsibilities and its non-State institutions do not have any specific role, besides reaching consensus based on dialogue and political agreements. In this sense, the 'grand bargains' proposed by Mattli do not even apply to CELAC.[66] Leading states that created the Organization, such as Brazil, Venezuela and to a lesser extent, Mexico, do not have a *de facto veto* over fundamental changes in the region.

The CELAC foundation was built based on the Heads of States ideological issues related to the rejection of the United States as the leading State in the region. According to the former president of Venezuela, Mr. Hugo Chavez, the organization that represented those 'imperialist' objectives was the Organization of American States, basically through the American Convention of Human Rights -San José Pact- and by the power of regional banks like the Inter-American Development Bank (IDB). For these reasons, the mechanism to achieve Latin American and the Caribbean states' interests were through the foundation of a new Regional Organization, CELAC. Despite that CELAC constitutes itself as an interlocutor of Latin American interests to other regions, the Organization, based on its institutional design, cannot be seen as a formal organization with pooling and delegation.[67] CELAC might be considered as a forum similar to G77, an Organization that represents the result of Latin American and the Caribbean presidential diplomacy.

Conclusions

Latin American and Caribbean Regional Organizations created after SELA in 1975 and based on the presidential diplomacy mechanism are in fact weaker than Regional Organizations created before 1975. The analysis explored the importance of Delegative Democracies and the role that ECLAC economic recommendations had in presidential diplomacy maneuvers, specifically when leaders design Regional Organizations. In other words, the (re)democratization of Latin American states and the economic policies proposed by ECLAC did have important influences on economic policies in the seventies and early eighties, which led the responsibility of 'democratic' leaders to foster regional agreements based on mutual consensus, i.e. the creation of SELA and the regional response towards the creation of ALADI.

The analysis revealed that newer ROs have lower consequences than older institutions based on supranational design. Also, cooperation in crucial aspects like trade in newer Organizations is lower than in older Organizations. In

[66] Mattli, *op. cit.*

fact, Organizations, which its decision-making mechanisms are based on trade, converge towards the lowest common denominator of large State's interests, such as Mexico during the seventies or Brazil and in less extent Venezuela in the 2000s.

This comparative analysis based on the proposal of Lenz and Marks is a recent field of academic inquiry, whereby several of the results presented in each RO will require an in-depth analysis in order to determine the degree of low participation of national institutions in Regional Organizations' institutional designs in Latin America and the Caribbean. The case of OECS is a promising analysis that would determine a deeper role of the Caribbean region in Latin American regionalism. Notwithstanding, the research findings result promising if member-states want to delegate more decision-making processes to newer Regional Organizations.

The existing research on Latin American and Regional Integration regionalism lead to the identification of two main gaps: the first, is about empirical research and the second is related to the scientific knowledge-production of Latin American regionalism. The first has demonstrated that the role of Delegative Democracies in the institutional design of Regional Organizations remains unexplored, meaning that the literature regarding the role of national institutions in Latin American regionalism has not been studied in detail. The majority of the literature has focused on the role of presidents in foreign policy affairs, but few works of literature explore why Latin American presidential diplomacy represents a problem to deeper regional agreements, which has a direct relationship with Regional Organization's institutional designs. These arguments seem relevant, especially when councils or ministerial meetings of these new ROs result imperative to constituting the transmission belt of preferences of social powers and individuals into regional affairs. Since PTPs do have a leading role in the organizations, the degree of pooling and delegation will depend on who is governing when Regional Organizations are created.

The second is related to the existing literature of Latin American regionalism. Most of the literature compares the causes of Latin American regionalism between trade and multidimensionality of topics, which are characterized by an epistemological and methodological division between interpretativist and positivist theories, this interpretations remain weak in exploring from a domestic level perspective the differences between Latin American Regional Organizations on a sub-regional level: central, south, and especially the Caribbean. The three sub-regions have different experiences with RO institutional design, such as the OECS example, which could help to explain Latin American Regional Organizations and Latin American regionalism in more detail.

Appendix 1: Latin American Regional Organizations Database

Regional Organization	Year	Objectives	Decision-making process	Budget Design	Membership requirements	Average	Independent non-state institutions	Dispute settlement mechanisms	Average	TOTAL	AVERAGE
CAN	1969 1990	"Trade Socio-economic policies"	5	9	5	6.33	9	7	8	14.33	7.165
OECS	1981	"Economic Union Development"	7	6	4	5.66	7	6	6.5	12.16	6.08
OAS	1948	"Security Democracy"	4	5	7	5.33	6	7	6.5	11.83	5.915
SICA	1951 1991	"Democracy Security Economic Union"	4	3	7	4.66	8	5	6.5	11.16	5.58
CARICOM	1973	"Welfare Labor Economic Union Trade"	6	6	4	5.33	7	4	5.5	10.83	5.415
ALADI	1980	Trade	5	6	3	4.66	4	5	4.5	9.16	4.58
MERCOSUR	1991	"Trade Socio-economic Policies"	3	0	6	4.5	3	4	3.5	8	4
UNASUR	2007	"Political Dialogue and concertation Welfare"	3	4	6	4.33	3	4	3.5	7.83	3.915
AEC	1994	"Trade Environment"	5	3	4	4	5	2	3.5	7.5	3.75
ALBA*	2004	"Political Dialogue and concertation Fair Trade "	2	4	6	4	4	2	3	7	3.5
SELA	1975	Cooperation for development	4	5	2	3.66	3	3	3	6.66	3.33
PARLATINO	1964	"Development Democracy Oppose acts of Imperialism"	5	2	5	4	2	2	2	6	3
Pacific Alliance*	2011	"Trade Justice"	3	0	8	3.66	2	2	2	5.66	2.83
CELAC*	2011	"Democracy Political Dialogue and concertation"	2	1	0	1	2	1	1.5	2.5	1.25
*No HQ			Pooling				Delegation				

"Keeping the Lines of Communication Open": Carter Administration and Saddam's Iraq

'Manteniendo las líneas de comunicación abiertas': La administración de Carter y el Irak de Saddam

Javier Gil*

Abstract: Jimmy Carter arrived to the White House with the aim of amending relations with past adversaries. The effort to seek common ground with Baghdad was a response to Iraq's friendly gestures and to avoid the possibility of Iraq obstructing the Middle East peace process. Saddam Hussein's visceral reaction to the Camp David accords halted a rapprochement process that had barely gone beyond paper. The Iranian revolution and the downfall of Nixon's Twin Pillars policy prompted a new phase in Washington's policy towards Iraq during Carter administration. Ultimately, the seizure of the American embassy in Tehran and the war between Iran and Iraq deferred the process of reconciliation as Carter focused on the release of the hostages.

Keywords: Jimmy Carter, Saddam Hussein, Zbigniew Brzezinski, Cyrus Vance, Iraq, Iran-Iraq War.

Resumen: Jimmy Carter llegó a la Casa Blanca con la intención de mejorar las relaciones con antiguos adversarios. El esfuerzo por acercarse a Bagdad era en respuesta a los gestos amistosos de Irak y con el objetivo de evitar la posibilidad de que Bagdad obstaculizara el proceso de paz en Oriente Medio. La reacción visceral de Saddam Hussein a los acuerdos de Camp David frenó un proceso de acercamiento que apenas había ido más allá del papel. La Revolución Iraní y el colapso de la Doctrina de los Pilares Gemelos de Nixon motivaron la apertura de un nuevo ciclo en la política de Washington con respecto a Irak durante la administración de Carter. Finalmente, la toma de la embajada estadounidense en Teherán y la guerra entre Irán e Irak retrasaron el proceso de reconciliación mientras que Carter se centraba en la liberación de los rehenes.

Palabras clave: Jimmy Carter, Saddam Hussein, Zbigniew Brzezinski, Cyrus Vance, Irak, Guerra Irán-Irak.

* Javier Gil is PhD in History by Universidad de Navarra. Professor of International Relations in Universidad Francisco de Vitoria. jgil.2@alumni.unav.es

** Date of reception: May 2017 / Date of acceptance: June 2017

Introduction

By the time Carter came to office in January 1977, diplomatic relations between Iraq and the United States had been broken for ten years. After the 1967 defeat of the Arab armies in the Six Day War, Baghdad pointed to the American military and economic assistance as the main reasons behind Israel's victory. United States was ultimately held responsible for the survival and expansion of the State of Israel and accordingly, Iraqi authorities refused to differentiate between the two countries. Therefore, Baghdad broke relations with Washington and, in 1972, signed a Treaty of Friendship and Cooperation with Moscow that effectively put Iraq in the Soviet sphere of influence. While other Arab countries also severed diplomatic relations with the United States following the 1967 debacle, Iraq was the only country that did not resume them. [1]

The situation changed somewhat after the 1975 Algiers Accords with the Shah's Iran, in which Baghdad sought to improve its standing in the region by amending relations with its Arab neighbors. Feeling constrained by its relationship with Moscow, Iraq began to part ways with the Soviet Union and to assert its own interests. As a poignant statement of Iraq's new course, fifty members of the Iraqi Communist Party were executed in 1978.[2]

Iraq tried to balance its dependence on the Soviet Union by strengthening ties with Western nations, particularly with France. In addition, cooling relations with Moscow boosted Hussein's credentials among Arab and non-aligned nations. Saddam went on to sign costly weapons programs with Italy and France so as to reduce its purchases from Moscow, while courting Japan and China to improve diplomatic and commercial ties.[3]

In 1977, the United States' representation in Iraq was constituted by a small interest section attached to the Belgian Embassy in Baghdad that, starting in 1972, steadily grew into a *de facto* embassy. Meanwhile, Iraq maintained an interest section attached to the Indian Embassy in Washington. Commercial relations between the two countries were scarce, although exports of goods and services from the United States to Iraq increased from about $23 million in 1972 to about $450 million in 1976.[4] In the military, intelligence and security fields, there was not the slightest cooperation between Washington and Baghdad.

After years without any direct diplomatic exchange, mistrust and differences abounded between Washington and Baghdad, in February 1977, Secretary of

[1] Henry E. Mattox, *A Chronology of United States-Iraqi Relations, 1920-2006* (New York: McFarland & Company, 2008), pp. 49-56.
[2] Howard Teicher, *Twin Pillars to Desert Storm: America's Flawed Vision in the Middle East from Nixon to Bush* (New York: William Morrow, 1993), p. 62.
[3] CIA National Intelligence Daily, "Iraq-USSR: Deteriorating Relations," Top Secret, 6 March 1980. CIA Library, Freedom of Information Act (from now on FOIA) Electronic Reading Room.
[4] Cyrus Vance, Memorandum for the President, "U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret, 14 February 1977. Jimmy Carter Presidential Library (from now on JCPL), Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.

State, Cyrus Vance, acknowledged that Iraq was still one of the Arab States whose "interests and policies radically diverge" from those of the United States.[5] Before the Iranian revolution, amending relations with Baghdad were considered as part of Carter's new diplomatic approach to the region. Carter had come to the White House with the aim of countering Soviet influence in the Middle East and to seek a lasting peace between Israel and its neighbors.[6] A vital part of this approach was to normalize diplomatic relations with those countries in which a continuation of the current anomaly served no national interest.[7]

In the case of Iraq, if Baghdad continued to behave more responsible, it was Carter's view that the United States had to reward Iraq's behavior so to have one less agent of instability in the Middle East and one less country subject to Soviet influence. The idea was that Iraq needed to be tamed in order to avoid Baghdad torpedoing the ambitious Middle East peace settlement.[8] At no point did Carter administration consider a speedy restoration of full diplomatic relations. Saddam's visceral reaction to the Camp David Accords contributed to trimming down America's expectations.

Only the loss of Iran and Carter's reassessing of America's relationship with Iraq prompted a gradual, but substantial change in the relationship between the two countries, and infusing new life into the idea of a rapprochement. Compared to the Ayatollah Khomeini, Iraqi President Saddam Hussein began to be viewed as a reasonable leader and a temptation to balance Iran with Iraq emerged in Washington. As Carter administration wondered how to fill the vacuum that Iran had left, some touted the notion that Baghdad might prove to be the wild card that could balance the equation. National Security Advisor, Zbigniew Brzezinski, was one of the advocates of the idea of tilting towards Iraq. He began to state the need to 'reconsider' America's 'non-relationship' with Iraq.[9] Brzezinski thought that the right amount of carrots could move Baghdad to abandon the Soviet sphere of influence and tame Saddam's radical policies. He envisioned the possibility of Iraq undergoing a process similar to that of Egypt in the early seventies, which brought the radical Arab State from the Soviet into the American orbit.[10]

The downfall of the Pahlavi dynasty and the transformation of Iran into an Islamic Republic had effectively removed the main pillar from the Twin Pillars policy. With Iran no longer acting as the policeman in the Persian Gulf, Carter

[5] Ibíd.
[6] Burton I. Kaufman & Scott Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter* (Lawrence: University Press of Kansas, 2006), p. 53; Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 2008), pp. 76-77.
[7] Warren Christopher, Memorandum for Cyrus Vance, "Brzezinski, "The Next 18 Months," Secret, August 9, 1979. National Archives and Records Administration (from now on NARA), RG 59; Office of the Deputy Secretary, Records of Warren Christopher, 1977–1980: Lot 81D113, Box 9.
[8] Robert A. Strong, *Working with the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000), pp. 184-185.
[9] Teicher, *op. cit., p.* 61.
[10] Ibíd. *p*, 62.

administration was faced with two options: either substitute Iran with Iraq as the other main pillar next to Saudi Arabia, or revamp the limp Twin Pillars policy by relying more on America's military assets, through an enhanced presence in the region. These policy considerations were altered by two unexpected events: the hostage crisis in Tehran and the Iran-Iraq war. From the moment the American embassy was seized on November 4, 1979, the Carter administration obsessively subordinated its policy in the region to achieving the safe release of the hostages. At first, the possibility of cooperating with Iraq was seriously considered in order to increase the pressure on Iran, but after the launch of the Iraqi invasion on Iran, Carter opted to act against Iraqi interests by offering Iran military spare parts and isolating Baghdad from its Arab neighbors in order to gain leverage in the negotiations over the release of the hostages. Thus, the tart of the Iran-Iraq war did not represented the culmination of the rapprochement between Baghdad a Washington, but a momentary disruption in the rapprochement process.[11]

In this paper, it will be examined the changing perceptions of Iraq in Carter administration and the slow progression towards the resumption of normal diplomatic relations that culminated years later (albeit for a brief period of time) during the Reagan administration. The question of Carter's approach to Iraq has been the subject of great controversy, especially regarding Washington's alleged complicity in the Iraqi invasion of Iran. For many years, journalists and scholars have left the door open to the idea of a 'greenlight' that Carter gave to Saddam before the invasion.[12] Yet, those conclusions are mainly the result of investigations carried out, while Carter-administration documents concerning Iraq still remained classified and unavailable for research.

A clearer picture has emerged in recent years thanks to the declassification of many documents in the Jimmy Carter Library in Atlanta and the National Archives in College Park. The publication of documents belonging to Saddam and his regime after the 2003 and Iraq War, have also shed light on the Iraqi perspective. Housed at the National Defense University's Conflict Records Research Center, those documents had been digitalized, translated and made available to scholars.[13] The perspective offered by those declassified documents and transcripts present a more nuanced approach to the question.

In recent years, some papers have come out that make use of these newly available resources. Yet, the research has largely focused on the concrete question of America's involvement in the Iran-Iraq war while paying little attention to the overtures between Baghdad and Washington, during the first three years of the Carter administration. Making use of these newly available primary sources

[11] Chris Emery, "Reappraising the Carter Administration's Response to the Iran-Iraq War," in Nigel Ashton and Bryan Gibson, *The Iran-Iraq War: New International Perspectives* (New York: Routledge, 2013), pp. 149-178.
[12] Dilip Hiro, *The Longest War: The Iran-Iraq Military Conflict* (New York: Routledge, 1991), pp. 71-72; Said K. Aburish, *Saddam Hussein: The Politics of Revenge* (London: Bloomsbury Publishing, 2001), pp. 185-190.
[13] There is also a published compilation of these documents. Kevin M. Woods, David D. Palkki and Mark E. Stout (eds.), *The Saddam Tapes: The Inner Workings of a Tyrant's Regime: 1978-2001* (New York: Cambridge University Press, 2011).

in the United States and Iraq, this paper aims to closely examine the long road taken during Carter administration towards an amended relationship with Iraq and the unsettling impact that the war with Iran had on the process.

Assessing Iraq's new course

By 1977, Iraq was set on a path of reconciliation with its Arab neighbors that had begun after amending relations with Iran in 1975. Iraq's *de facto* leader, Saddam Hussein, wanted to persuade its neighbors that Baghdad no longer had expansionist ambitions or the desire to meddle in their domestic affairs. The new image of Iraq that Saddam wanted to spread was that of a responsible State which other Gulf-region Arab States could cooperate. Iraq's main goal was to see a stable Persian Gulf free from any foreign interference, whether it was Soviet or American.[14]

In October 1977, Saudi Prince, Nayef, went to Baghdad to meet Saddam. His visit was followed in April 1978 by one from Prince Sultan, Saudi Arabia's Defense Minister. On June 1978, the Saudi Chief of General Intelligence landed in Baghdad and praised Saddam's actions against the Iraqi Communist Party.[15] Shortly after assuming complete control of the State apparatus, on August 5, 1979, Saddam, in a poignant gesture, travelled to Saudi Arabia where he presented a softened version of his person. In a conversation with the American ambassador in Saudi Arabia, John C. West, Crown Prince Fahd would predicate Saudi Arabia's warming to Iraq in the need to respond to Baghdad's positive signs, and in order "to break the Iraqis away from the Russian influence."[16]

In a May 1978 breakthrough gesture, Iraqi Interior Minister, Izzat Ibrahim al-Duri, travelled to Kuwait putting an end to the strained relations between the two countries after Iraq's incursion into Kuwait in 1973. In next weeks, several joint committees were established to solve border disputes between Iraq and Kuwait on a bilateral basis. After the negotiations, Iraq agreed to hold off its claim to two islands under Kuwaiti control and in exchange, then Kuwait accepted the presence of Iraqi troops within an eight square mile triangle near the port of Umm Qasr.[17]

The fruits of Iraq's rapprochement with the Gulf countries resulted in the inclusion of Iraq in several International Organizations created to enhance cooperation among the Arab Gulf countries. By 1979, Iraq had signed an agreement to participate in the Gulf International Bank and the Arab Monetary Fund. In other areas, Baghdad became a member of an Arab shipping company that included Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, Bahrain and the United Arab

[14] Memorandum, "Iraq: A View of the Gulf," Top Secret, 21 July 1978. JCPL, Staff Material: Office Collection, Box 139, Folder 8.
[15] Ibíd.
[16] Memorandum of Conversation, Secret. JCPL, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 67.
[17] Hossein Amirsadeghi, *The Security of the Persian Gulf* (New York: Routledge, 2011), p. 209.

Emirates.

Trying to ingratiate Iraq with the West, Saddam acted to dispel the stigma that Iraq carried as a State sponsor of terrorism. With a firm hand, Saddam began to crack down certain terrorist cells operating inside Iraq. Baghdad also severed relations with other organizations that United States deemed to be of a terrorist nature. In 1978, the Palestine Liberation Organization's (PLO) Al Fatah offices in Iraq were forced to close. Although Iraq kept up its assistance of some Palestinian militant factions, financial assistance to the PLO was suspended. More importantly, Saddam launched a campaign to confiscate the arms deposits that Al Fatah stored in the country while members of the Palestinian Rejection Front were expelled from Iraq and forced to seek shelter in Syria and Libya. Iraq sent a message that it no longer provided shelter or funds to terrorist organizations.[18]

For some American officials, the change of course in Iraq's foreign policy created a moment for moderate optimism.[19] In a momentous speech to the employees of the State Department on February 24, 1977, Carter had declared his intention to reach out "potential adversaries and some past adversaries" in order to seek "better relationships".[20] He specifically listed Iraq among the past adversaries with whom his administration would try to "find common ground" to reach an agreement and "set an example for the rest of the world".[21]

After reviewing the situation with Secretary of State Cyrus Vance, Carter asked Brzezinski to assess the proposals that could help improve relations with Iraq and Libya.[22] The last high-level meeting between Iraq and United States took place in Paris in 1975, during the course of a secret meeting between Secretary of State Henry Kissinger and Iraqi Foreign Minister Saddoun Hammadi. Since then, only former ambassador of Iraq, James Akins, had maintained contact with Hammadi. When Vance asked his opinion, Akins recommended the Carter administration to extend a gesture stating that the moment was "ripe" for it.[23]

Iraq's accord with the Shah's Iran in Algiers and the new climate of friendship between Iraq and his neighbors, offered the opportunity to strengthen relations with the Baathist regime. Although Brzezinski reported to Carter that United States should be ready to seize future openings to develop normal relations, the issue would have to wait until the negotiations for an Arab-Israeli settlement had

[18] Efraim Karsh and Inari Rautsi, *Saddam Hussein: A Political Biography* (Grove Press, 1991), p. 102.
[19] William E. Griffith, Action memorandum for Zbigniew Arc of Instability: What is to be Done," Secret, January 31, 1979. JCPL, Donated Historical Material: Zbigniew Brzezinski Collection, Box 16, Folder 3.
[20] President Carter's remarks before an audience of Department of State employees on February 24, 1977. *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, vol. 1: Foundations of Foreign Policy* (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2014), p. 92.
[21] Ibíd.
[22] Zbigniew Brzezinski to the President, February 17, 1977 "Overview of U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret.JCPL, Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.
[23] Cyrus Vance to the President, February 14, 1977 "U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret,. JCPL, Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.

concluded. The timing, Brzezinski cautioned, called for avoiding any unilateral moves or gestures that might send the wrong signal to American allies in the region. The administration's focus had to remain in the Arab-Israeli peace negotiations, which was in a delicate stage at the time.[24] Instead, Carter, in a hand-written annotated remark, revealed a divergence with Brzezinski: normalizing relations with Iraq and Libya could prevent those countries from sabotaging Washington's sponsored peace process between Israel and its neighbors.[25]

Carter had arrived to the White House with the aim of achieving a comprehensive Middle East peace settlement. Although Iraq was left out of the large list of Middle Eastern countries to be invited to a conference in Geneva that would address all the issues threatening stability in the region, Washington needed to avoid having Iraqis trying to block the peace settlement.[26] The idea was to moderate Iraq's 'rejectionist' stance regarding a peace process between the Arab world and Israel.[27] As Carter recognized to King Hussein of Jordan in April 26, 1977, he saw Iraq "as having great disruptive potential if they feel isolated." so he was "considering some steps in their direction."[28] He would convene a similar message to Syria's President, Hafez al-Assad, weeks later: The United States had "a desire to restore friendly relations with Iraq, so as not to let them disrupt the peace effort in the Middle East."[29] To enforce a more positive and responsible attitude of Iraq in the region, Carter studied the possibility of renewing America's relationship with Iraq.[30] Carter's disposition was met with friendly gestures from Baghdad, as he confided to King Hussein of Jordan on April 26, 1977: Washington had "some tentative overtures from the Iraqis."[31]

While cautioning of the 'brutal and ruthless' nature of Saddam, Egypt, Jordan and Saudi Arabia encouraged the rapprochement on the grounds that "the U.S. has much more in common with Iraq than Iraq has with the Soviet Union."[32] During the course of his grand tour in the Middle East in February 1977, Cyrus Vance asked King Hussein's advice on whether or not the United States should try to amend relations with Iraq. "Why not?," was Hussein's answer, and he recommended Vance "explore" any opening from Baghdad "very carefully."[33]

[24] William B. Quandt and Gary Sick to Zbigniew Brzezinski, February 23 1977 "U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret,.JCPL, Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.
[25] Zbigniew Brzezinski to the President, February 24, 1977 "U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret,.JCPL, Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.
[26] Memorandum of Conversation, "Secretary's Luncheon with President Sadat," Secret, April 4, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Trips/Visits File, Box 103.
[27] Minutes of a Policy Review Committee Meeting, "Middle East," Top Secret, April 19, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Subject File, Box 66.
[28] Memorandum of Conversation, "President's Meeting with King Hussein of Jordan, The Cabinet Room," Top Secret, April 26, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Subject File, Box 66.
[29] Memorandum of Conversation, Top Secret, May 9, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Trips/Visits File, Box 104.
[30] Memorandum of Conversation, "President's Meeting with King Hussein of Jordan, The Cabinet Room," Top Secret, April 26, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Subject File, Box 66.
[31] Ibíd.
[32] Cyrus Vance telegram to the White House, "Meeting with King Hussein," Secret, August 6, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Trips/Visits File, Box 106 and Memorandum of Conversation, Secret, JCPL, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 67.
[33] U.S. Embassy Jordan cable for the State Department, "Memcom on US-Jordanian Meeting," Secret, February 19,

On August 1977, Vance met with Iraq's Foreign Minister Saddoun Hammadi and expressed Carter's desire to improve bilateral relations. Yet, given Iraq's misgivings about the peace settlement, it was agreed to postpone the efforts while leaving the door open.[34]

Ultimately, the Geneva Conference failed before taking place. The reluctance or outright opposition of most Arab countries narrowed Carter's plans to a peace process between Israel and the sole Arab country that seemed ready to negotiate, Egypt. Yet, Anwar Sadat's decision to negotiate with Israel under Carter's auspices was met with a massive rejection in the Arab world.[35]

On December 2, 1977, Libya, Syria, Iraq, Algeria, Southern Yemen, and the PLO, agreed to a resistance front. The 'Steadfastness and Confrontation Front' would pressure Arab countries to break political and economic relations with Egypt in an effort to punish and ostracize Sadat. In an interview, Saddam Hussein declared that would never recognize Israel and that his country stood ready to wage war against Israel.[36]

Iraq's commitment on the destruction of Israel was a major issue standing in the way of reconciliation.[37] As Saddam's visceral reaction to Camp David Accords had showed, United States and Iraq were on opposite poles on a wide range of major issues. Iraq's troublesome ambitions still represented a risk to American interests in the region, above all to Carter's peace initiative between Israel and its neighbors. "[Iraq] has both the will and the means to pursue radical goals and will complicate US efforts to fashion a comprehensive Middle East peace, maintain stability among the Arab states of the Persian Gulf, and assure adequate oil supplies to the West".[38] Some CIA analysts thought that a stronger and more assertive Iraq was not a prospect to be welcomed by the United States. "The political framework in which Baghdad rulers operate is largely hostile to US policies in the region."[39] The Iraqi-promoted initiatives that acted against Washington's interests included the promotion of a Pan-Arab charter that, among other things, would require all members of the Arab League to close all foreign (i.e., American) military bases and facilities in the Arab world.[40]

1977. Department of State, Office of the Secretariat Staff, Records of Cyrus Vance, Secretary of State, 1977–1980, Lot 84D241, Box 10.

[34] Memorandum of Conversation, "Bilateral Meeting with Syrian Foreign Minister Khaddam," Secret, October 5, 1977. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East File, Trips/Visits File, Box 107.

[35] Memorandum of Conversation, "Middle East Discussions at Leeds Castle," Secret, July 18, 1978. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Middle East Subject File, Box 2.

[36] Ibíd.

[37] Cyrus Vance to for the president, February 14, 1977 "U.S. Relations with Libya and Iraq," Secret. JCPL, Counsel's Office Collection, Box 148, Folder 2.

[38] CIA National Intelligence Estimate, "Iraq's Role in the Middle East," Secret, 21 June 1979. CIA Library, FOIA Electronic Reading Room.

[39] Ibíd.

[40] CIA National intelligence Daily, "Iraq-Arab States: Pan-Arab Charter Proposal," Top Secret, 1 April 1980. CIA Library, FOIA Electronic Reading Room.

Iraq's nuclear ambitions were also a matter of concern. After signing the Nuclear Cooperation Agreement with France, in 1975, Baghdad began the construction of an Osirak-type nuclear research reactor; while the number of Iraqi scientist trained in France rose from 3 in 1975 to 38 in 1978.[41] Saddam's decision to accelerate progress in Iraq's nuclear program was a source of major concern for Iraq's neighbors, especially Iran.[42]

At the State Department's Bureau of Politico-Military Affairs, analyst Howard Teicher, was tasked with "unravel[ing] the mystery that was Saddam Hussein. Had Saddam genuinely changed for the better, tempering his ruthless ambitions and his implacable hatred of the West in general and Israel in particular? Or was Saddam cleverly donning a mask to portray an image of moderation to help gain Iraq greater access to the technology of the West while pursuing his ambition to lead the Arab world and dominate the Persian Gulf?"[43] Teicher concluded that Saddam had not changed, especially after he took power from Ahmad Hassan al-Bakr in July 1979 (who had been merely the titular head of state) and mercilessly purged his rivals. Moreover, Teicher found that Saddam barely made an effort to mask his hatred and the ruthlessness of his regime. After examining Saddam's rhetoric and propaganda, Teicher discovered that his speeches meant for domestic consumption bore no resemblance to those he directed at Western audiences.[44]

Yet, Howard Teicher complained, "administration officials and most Arabists throughout the bureaucracy simply wanted to believe Iraq no longer posed a threat to American interests and indeed would eventually moderate into an acceptable security partner in place of Iran."[45] Although Howard Teicher's fifty-page memorandum was widely circulated in government circles, his concerns failed to gain any backing. Teicher's objections were pushed aside by Defense Secretary Harold Brown, who returned the memorandum with a short handwritten comment dismissing Teicher's argument: "I disagree. Iraq has changed. It has moderated its behavior."[46] Similarly, Brzezinski read the memorandum but rejected its conclusions without elaborating. In the State Department, the Arabists simply disregarded it as bold "anti-Iraqi propaganda."[47]

[41] Arthur A. Hartman cable for the State Department, "French Research Reactor (Osirak) Sale to Iraq," Confidential, 11 April 1979. Digital National Security Archive (from now on DNSA), Iraq-Gate Collection, IG00016.
[42] Robert P. Paganelli cable for the State Department, "News Item on Threat to Iraqi Nuclear Deal with Italian and French Companies," Limited Official Use, 12 September 1980. DNSA, Iraq-Gate Collection, IG00026.
[43] Teicher, *op. cit.*, p. 63.
[44] Ibíd., p. 64.
[45] Ibíd., p. 67.
[46] Ibíd., p. 70.
[47] Teicher, *op. cit.*, p. 70.

The Iranian trigger

No one doubted that resuming diplomatic relations between Iraq and United States would be a long and difficult road and that Saddam was far from a reliable partner to Washington. In Carter's memoirs and diaries there is a palpable sense of personal distaste towards Saddam Hussein. But the normalization of relations with Iraq remained one of America's goals in 1979 as part of the Carter administration's vision of a more stable International System. It escaped to no one that improving ties with Iraq would expand America's influence in the Middle East while posing a counterweight to Soviet influence. But given the complexities of normalization, Cyrus Vance recommended a cautious and measured impulse. His assessment was shared by Carter, who agreed that there should be no "no hurry" in the steps that could "maybe" lead to "normalization for Iraq."[48]

In a meeting with Jordanian officials in Amman on March 18, 1979, Brzezinski asserted that one of the basic principles guiding Washington's approach to the region was the readiness to cooperate with "all Arab states," without excluding anyone. He then mentioned Iraq and its positive stance regarding the conflict in Yemen.[49] Certainly, Iraq's efforts to distance from Moscow and its criticism of Soviet proxies in the Middle East and Africa never went unnoticed in Washington and were most welcome.[50]

After the triumph of the Iranian revolution, Carter administration began to reconsider its posture towards Iraq. The loss of the Shah and Khomeini's confrontational attitude unavoidably called for a reassessment of America's stance in the region. The downfall of the Pahlavi dynasty in Iran and the rise of an Islamic Republic did not only pose a challenge to America's interests in the region but to Saddam's rule in Iraq as well. As National Security Council analyst, Robert Hunter, assessed in a memorandum to Brzezinski, Iraq "might be disposed to be more moderate" regarding the Camp David's accords and Egypt's isolation if Baghdad and Washington "were to have a preliminary discussion about common problems with Iran."[51]

CIA director Stansfield Turner's stance was that any action taken by United States "within the parameters of its traditional policy" would significantly "improve relations" with radical Arab states such as Iraq.[52] Turner regarded Saddam as a "pragmatic" statesman whose rivalry with Khomeini and his fear of Soviet presence in the region left "room for the US to exploit those concerns."[53] In further memorandums,

[48] Cyrus Vance to Jimmy Carter, "Priorities for 1979-80," Secret. JCPL, Plains File, Subject File, Box 39.
[49] Memorandum of Conversation, Secret, March 18, 1979. JCPL, National Security Affairs, Brzezinski Material, Subject File, Box 33.
[50] Cyrus Vance letter to Jimmy Carter, May 29, 1978. JCPL, National Security Affairs, Staff Material, Office File, Outside the System File, Box 50.
[51] Robert Hunter memorandum for Zbigniew Brzezinski, "Arab Summit," Secret, November 13, 1979. 1 Source: JCPL, Brzezinski Donated Material, Subject File, Box 36.
[52] Stansfield Turner memorandum for Jimmy Carter, "U.S. Relations with the Radical Arabs," Secret, 11 December 1979. NARA, CIA Records Search Tool (from now on CREST), CIA-RDP81B00401R000600040006-9.
[53] Ibíd.

CIA stressed that both Iraq and United States shared "an antipathy to the rise of Khomeini in Iran. […] The willingness of the US to talk frankly to the Iraqis about options in Iran could possibly begin to break down some of the ideological barriers."[54]

Saddam was considering re-establishing normal diplomatic relations with United States by the beginning of 1980. "Iraq has sent their word that they'd like to improve relationships with us", as Carter wrote on February 28, "but I think it would be predicated on a possible fragmentation of Iran. I'd like to go along, but not on this basis. We want Iran to be united and stable."[55]

Iraqi officials secretively approached American diplomats and intelligence officials with the belief that Carter's animosity towards Khomeini could pave the way for reconciliation. It was even suggested to American officials that Baghdad favored America applying stronger pressure on Iran, which would weaken the country so that Iraq could then finish Khomeini's rule with a military intervention.[56] On the other hand, Washington was not in the mood to coordinate with Iraq to subvert Khomeini.[57] Carter did not seek the dismemberment of Iran, only its containment until Tehran was tamed. A weakened Iran could fall prey to Soviet intervention.

Carter could not acquiesce to a partition of Iran or to an Iraqi invasion, but some of his closest advisors thought otherwise. On December 21, 1979, Brzezinski asked Carter to consider 'military actions' to bring Khomeini's downfall. He cautioned that the administration had to be wise and not resort to punitive measures that would alter the status quo, and any action taken-whether military, economic or diplomatic had to be toward the goal of attaining the release of the hostages and the downfall of Khomeini. "I have set up a very small, tightly held group to see whether we could somehow mesh covert political action designed to create an alternative to Khomeini with a series of military steps which contribute to that end."[58] Along with a positive resolution of the hostage crisis, regime change in Tehran was deemed necessary. Then, somewhat cryptically, Brzezinski went on to inform Carter that "with regard to Iraq, in addition to the military aspects that we discussed this morning, I have checked with CY Vance, and he agreed to the notion that it might be useful for Jim Schlesinger to pay a personal visit to Iraq in early 1980 and to engage the Iraqi leaders in a wider discussion, I am so informing Schlesinger."[59] Carter then wrote, on a handwritten note in one of the document's margins, "We need to list everything that Khomeini would not want to see occur and which would not incite condemnation of U.S. by other nations."[60]

[54] CIA National Foreign Assessment Center memorandum, "U.S. Relations with the Radical Arabs," Secret, 4 December 1979.NARA, CREST, CIA-RDP81B00401R000600040007-8.
[55] Jimmy Carter, *White House Diary* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010), p. 405.
[56] CIA National Foreign Assessment Center intelligence memorandum, "Iran-Iraq: Deteriorating Relations," Top Secret, November 1979. NARA, CIA Records Search Tool, CIA-RDP81B00401R000500100030-5.
[57] Carter, *op. cit.*, p. 416.
[58] Zbigniew Brzezinski (memorandum) to the President, "NSC Weekly Report #122," Top Secret, 21 December 1979. JCPL.
[59] Ibíd.
[60] Ibíd.

The notion that "United States should tilt toward Iraq to counterbalance America's lost influence in Iran" began to gain traction in Washington, even without Saddam substantially altering his attitude in the region.[61] Iraq's small gestures became widely publicized and taken as a proof of Saddam's change. The rational was that, as he became closer to the United States and as a result of Washington's generosity, Iraq would inevitability moderate its position. Some analysts, like the special assistant in the Planning and Requirements, Directorate Richard Haas, thought that Iraq was becoming more 'moderate' and would become more so as a closer relationship with the United States developed.[62]

Brzezinski began talking about a "cooperative security framework" with Muslim nations that had "no irreconcilable differences" with the United States and the West. It constituted an announcement that Carter administration was open to consider friendly relations with radical Arab countries that had been previously disregarded, in order to counter Iranian and Soviet assertiveness in the Persian Gulf. Suddenly, Iraq had become a country with no 'irreconcilable differences' with the United States, and Brzezinski made no secret about it. Asked in a television news program about which country previously considered off-limits for American diplomacy could be brought on board to counter revolutionary Iran, Brzezinski directly pointed to Iraq. "We see no fundamental incompatibility of interests between the United States and Iraq. We feel that Iraq desires to be independent, that Iraq wishes a secure Persian Gulf, and we do not feel that American-Iraq relations need to be frozen in antagonism."[63]

The Joint Chiefs of Staff shared Brzezinski's view and they presented Defense Secretary Harold Brown, a new strategy for the Persian Gulf that underscored the importance of reorienting the Iraqi policy. "A crucial objective for promoting a better regional balance," as the memorandum reads, "should be to draw Iraq away from its current dependence and frequent alignment with the Soviet Union in regional affairs. The role of Iraq is crucial because its orientation in both the Arab-Israeli dispute and Persian Gulf security problem has been contrary to U.S. interests in the region. Moreover, Soviet access to Iraqi airbases would constitute the single gravest Soviet threat to Persian Gulf oil resources short of an actual invasion of Saudi Arabia."[64] The Joint Chiefs acknowledged the fact that Iraq was still ideologically committed to policies that were incongruent with American interests, but they pointed out that Baghdad had already demonstrated its pragmatism and flexibility in past years. There were 'hopeful signs' that Iraq was growing increasingly apprehensive over Soviet activism in the region. "This apprehension, coupled with an increasing Iraqi need and desire for Western technology, may provide additional opportunity for improved US-Iraqi relations."[65] The Joint Chiefs thought that, given the circumstances, it was worth a try, even if it was a bold one. "United States should move promptly to

[61] Teicher, *op. cit.*, p. 61.
[62] Ibíd.
[63] Richard C. Thornton, *Carter Years: Toward a New Global Order* (St. Paul: Paragon House, 2007), pp. 519-521.
[64] James E. Dalton to the Secretary of Defense, May 10, 1979 "US Strategy and Defense Policy for the Middle East and the Persian Gulf," Secret,. JCPL, Staff Material: Staff Secretary Collection, Box 24, Folder 2.
[65] Ibíd.

exploit these indications of an Iraqi reassessment. This approach would include the encouragement of greater Iraqi cooperation in regional security affairs and, eventually, measured initiatives to replace the Soviet Union as the principal arms supplier to Iraq."[66]

At the time, Iraq transmitted an image of strength, especially when compared with the collapsing situation in Iran. Baghdad, which already commanded the second major Arab army, was seen as a dynamic and growing power in the region.[67] Yet, Iraq's intentions and capabilities remained largely obscure to American officials' eyes.[68]

Amending relations and dispelling the mistrust that reigned between Iraq and the United States required some gestures. Mustafa Barzani, chairman of the Kurdistan Democratic Party, soon discovered that Washington would no longer support the Kurdish national aspirations. His meetings with American officials were abruptly cancelled and his messages went unanswered. The National Security Council judged it as counterproductive and futile to support the Kurdish quest for independence. A memorandum handed to Brzezinski warned that backing the Iraqi Kurds would "put an end to any favorable Iraqi considerations of restorations of diplomatic relations with the U.S., since U.S. involvement in the 1972-1975 stage of the Kurdish insurrection is still cited by Iraqi leaders as a reason for not restoring relations."[69]

Perhaps Carter's biggest goodwill gesture was the approval of General Electric's sale of gas turbine engines to power four Italian-built Lupo class missile-carrying frigates destined to Iraq.[70] The sale of $11.2 million worth of gas turbine engines was met with intense and widespread opposition in Washington. The sale had been approved by the Commerce Department in January 23 without notifying Congress. The Export Administration Act required a notification to Congress in the sale of military items to certified supporters of international terrorism. Congress asked Carter to revoke the license for the sale but he refused to do it. In a letter to Carter, some Senators argued that the sale would vastly enhance Iraq's ability to project its naval power in the Persian Gulf while signaling that Washington was ready to 'acquiesce' to Iraq's disruptive behavior in the region. "We are aware of the belief in some quarters of the administration that Iraq may be receptive to developing closer relationships to the West, thereby attenuating its overwhelming dependence on the Soviet Union. This would clearly be in our interest and should be encouraged. […] But there must be better ways to send an American 'signal' rather than direct involvement",[71]

---

[66] Ibíd.
[67] CIA National Intelligence Estimate, "Iraq's Role in the Middle East," Secret, 21 June 1979. CIA Library, FOIA Electronic Reading Room.
[68] Teicher, *op. cit*., p. 60.
[69] Arthur Borg memorandum for Zbigniew Brzezinski, "Kurdish Leader Barzani's Request to Meet with the President," Confidential, March 31, 1977. JCPL, White House Central File: Subject File Collection, Box CO-33.
[70] Stu Eizenstat to the president, March 28, 1980. "Naval Engine Sales to Iraq. JCPL, White House Central File: Subject File Collection, Box CO-33.
[71] Jonathan B. Bingham letter to the President, April 30, 1980. DNSA, Iraq-Gate Collection, IG00022.

in Iraq's military purchases. "We suggest that civilian commodities rather than military-related items could be a much more appropriate way to indicate a desire to improve relations."[72]

In a testimony before Congress, Deane R. Hinton, Assistant Secretary for Economic and Business Affairs, insisted that the sale of the frigates would not contribute to Iraq's ability to support terrorism and would not greatly enhance Iraq's military potential. "We also noted that Iraq is trying to lessen its dependence on the Soviet Union by diversifying its sources of supply, military and civil. The development of a better balance in Iraq's external relationships by extending its commercial and other contacts with Western Europe is believed to be generally desirable. Even as we continue to express our concern about Iraqi support for international terrorism". It was not in the "national interest" to reverse the decision on licensing.[73]

Secretary of State Edmund Muskie lamented in a memorandum to Carter that the dispute with Congress over the frigates would delay and hamper the approval of Boeing's proposal to sell aircraft to Iraq (the decision was ultimately left to the Reagan administration).[74] But the fact was that even after the turbine sale controversy, Carter administration allowed a rise in American exports to Iraq to $700 million, up from $300 million in 1975 and $26 million in 1972.[75]

The "greenlight" question

Although Carter came to recognize that "changes" were taking place in Iraq and that the country was becoming "more responsible and moderate than before," [76] any breakthrough in Washington's relationship with Baghdad would have to wait until the hostage crisis in Iran had been resolved.[77] Carter and Saddam shared 'common problems' with Khomeini that could help in the rapprochement between Iraq and United States, but the fate of the hostages in Tehran preempted Carter from taking any decisive action. If Washington tilted too visibly to Baghdad, any reckless Iraqi action against Iran would be associated with United States and jeopardize the situation of the hostages in Tehran. The rapprochement with Iraq had to be "balanced against the risks" it may pose for the release of the hostages.[78]

[72] Ibíd.
[73] Statement of Deane R. Hinton: Assistant Secretary for Economic and Business Affairs--Before the Subcommittee on Europe and the Middle East and International Economic Policy and Trade of the House Foreign Affairs Committee: May 14; 1980. DNSA, Iraq-Gate Collection, IR00023.
[74] Edmund S. Muskie to Jimmy Carter, Secret, August 5, 1980. JCPL, Subject File. Box 23.
[75] Mattox, *op. cit.*, p. 63.
[76] Memorandum of Conversation, "Summary of the President's First Meeting with King Hussein of Jordan," Secret, June 17, 1980. JCPL, Brzezinski Donated Material, Subject File, Box 37.
[77] Ibíd.
[78] Robert Hunter to Zbigniew Brzezinski, November 13, 1979 "Arab Summit," Secret, JCPL, Brzezinski Donated Material, Subject File, Box 36.

After the seizure of the U.S. Embassy in Tehran on November 4, 1979, Carter obsessively focused on the release of the fifty-two Americans. While there was a desire to punish Iran, Carter had never shifted his attention from the goal of achieving a safe return of the hostages. The 444-day crisis was marred by secret negotiations, economic sanctions, diplomatic pressure and covert rescue attempts. Carter's policy regarding Iraq during this period needs to be examined under the prism of the hostage crisis with Iran. Whereas past considerations and attempts to improve relations with Baghdad had been influenced by Carter's failed Middle East peace settlement and the loss of the Shah's Iran, it was now the hostage crisis and Iraq's possible role in its successful resolution that determined Washington's new approach to Baghdad.

Irremediably, on September 22, 1980, Iraq launched an attack on southern Iran meant to invade the oil-rich region of Khuzestan, on the other hand, America's role in the genesis of the eight-year war between Iraq and Iran was closely scrutinized. On account of the fact that the Iraqi attack took place in the context of the hostage crisis and a friendlier attitude between Washington and Baghdad, it was immediately suspected that the United States was the great conspirator behind the Iran-Iraq war.[79]

Iran's first suspicions of American involvement in the war were based on a document secretly purchased by Foreign Minister, Sadegh Ghotbzadeh, in Paris for $200,000. The leaked document allegedly reproduced a royalist plan (codenamed 'Nojet') to oust the Iranian revolutionary regime with the help of Saddam's Iraq with the goal of reinstating the Pahlavi monarchy.[80] The alleged plan had been masterminded by Israeli, American and exiled Iranian officials. President, Bani Sadr, became firmly convinced of the authenticity of the document claiming in his memoirs how Iraq, prior to the invasion, concentrated its troops exactly in the same places described in the plan. Further proof of the authenticity of the plan came weeks later, when the Iranian ambassador to the Soviet Union, Mohammad Mockri, also sent a document to Tehran that was an exact replica of the one that Ghotbzadeh purchased.[81] Yet, Iranian officials only aired the American-Iraqi plot after the Iraqi attack and, surprisingly, Bani Sadr's government failed to take any preventive measure to counter the imminent attack detailed in the plan.

The second major proof of American involvement that Iran aired came in the form of the purported secret meeting between Brzezinski and Saddam, in Amman, in July 1980, just weeks before the invasion. In that meeting, Brzezinski was purported to reviewed Saddam's plans for the invasion and to give him a greenlight for the attack. Brzezinski was also said to acquiesce to the separation of Khuzestan from Iran.[82] The accusation was followed by reports of Kissinger

[79] See Pierre Razoux, *The Iran-Iraq War* (Harvard University Press, 2015).
[80] Abol Hassan Bani-Sadr, *My Turn to Speak: Iran, the Revolution & the Secret Deals with the U.S.* (Washington: Brassey's, 1991), pp. 13-14.
[81] Ibíd.
[82] Emery, *op. cit.*, p. 151.

advocating for the independence of Khuzestan and then settling it as the new Palestinian homeland so as to assure Israeli's dominion of the Holy Land in its entirety. Although Brzezinski did travel to Amman in July 1980, there is no evidence of a meeting with Saddam. National Security Staffer, Gary Sick, who accompanied Brzezinski during his stay in Amman, attested that no such meeting took place and that "Iraq was not in the agenda."[83] But more important is the fact that the Carter administration was vehemently opposed to the partition of Iran.

Yet, in the climate of fear and paranoia that reigned in Iran during the first weeks of the war, any event, like Secretary of State Edmund Muskie's meeting with Iraqi Foreign Minister, Saddoun Hammadi, was taken as further proof of Carter's Machiavellianism. Iranian conspiracy theories were also reinforced by exiled Iranians' involvement in several plots. Beginning in early 1979, Baghdad started to receive valuable intelligence information from Iranians exiled in Europe. Former Prime Minister, Shahpour Bakhtiar, and General, Gholam Ali Oveissi, traveled to Baghdad to personally meet with Saddam and discuss the possibility of a military operation to topple Khomeini.[84] The United States was aware of these activities given that the CIA watched Bakhtiar's steps closely and American intelligence officials were in nigh contact with his entourage.[85]

On July 18, 1980, Bakhtiar was nearly assassinated in Paris by a group of gunmen. The leader of the assassination team, Anis Naccache, was later arrested by the French police and jailed, thus uncovering Tehran's involvement. The assassination attempt came after a failed coup to overthrow the revolutionary regime in a plot that involved active Iranian army officers and that had received support and coordination from exiled Iranians and Iraqi intelligence officers. This was the sixth and biggest plot that Bani-Sadr claimed to have intercepted since he reached office in January 1980. The uncovering of the coup plans in Iran led to the arrest of more than 600 military officers for their connection to the conspiracy and to the execution of 80 of them.[86]

The Carter administration's most probable influence in Saddam's preparation for war against Iran was the sharing of intelligence estimates regarding the status of the Iranian armed forces with several Arab countries. In his memoirs, Howard Teicher blamed some officials for sharing classified intelligence assessment on Iran's military capabilities with Saudi Arabia and Jordan.[87] Those Pentagon and CIA assessments presented an Iranian military in shambles after repeated purges, engulfed in chaos, disarray and suffering from poor morale and bad maintenance

[83] Bryan R. Gibson, *Cover Relationship: American Foreign Policy, Intelligence and the Iran-Iraq War, 1980-1988* (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010), p. 33.
[84] CIA cable, "[ShapourBakhtiar to go to Iraq]," November, 2, 1979. Top Secret. Documents of the U.S. Espionage Den (from now on DUSED), Tehran, vol. 32, p. 159.
[85] CIA Bonn office cable for CIA Langley, "[ShapourBakhtiar Secret Trip to Iraq] November 2, 1979," Secret. DUSED, vol. 32, p. 60.
[86] CIA Intelligence Memorandum, September, 1980 "Iran: Unrest in the Military," Top Secret,. NARA, CREST, CIA-RDP81B00401R000500030005-2. (no recipient).
[87] Teicher, *op. cit.*

of its advanced military systems.[88] Teicher argued that Jordanian and Saudi officials then shared those memorandums with their Iraqi counterparts and thus gave Baghdad confidence that the Iranian armed forces were not capable of standing up to an invasion for a long time. Teicher also claimed that those American officials were aware that those briefings would ultimately reach Baghdad and possibly encourage Saddam to take a more assertive stance regarding Iran.[89]

Years later, the controversy around America's involvement in the Iraqi invasion plans was revived by the declassification of a memorandum that Secretary of State Alexander Haig had sent to President Reagan during the course of the trip he made to the Middle East in 1981. In the document, the newly appointed Secretary of State revealed somewhat cryptically that "both Sadat and Fahd" had confirmed to him "that President Carter gave the Iraqis a green light against Iran through Fahd."[90]

It seems odd that a discovery of such magnitude received only a brief reference in Haig's long memorandum to Reagan. In addition, the tone in which Haig described the revelation is striking, especially the use of the word "confirmation" when mentioning the accusation of Carter's involvement. It seems that the suspicion was not just floating around in Tehran, but also in Reagan's White House. Yet, it is difficult to imagine that Carter would have left Reagan in the dark on such a big decision; it is also somewhat odd for Haig and Reagan to learn of the "greenlight" issue from Arab sources instead of the national security or intelligence community in Washington. Perhaps Fahd and Sadat, who had already tried (and failed) to involve Carter in Iraq's war against Iran, were trying to make the United States responsible for the war and thus force Reagan to get more implicated in its course.

Acting against Iraq

In spite of the conspiracy theories surrounding Carter's role in the months leading to the Iraqi invasion, the Iraqi attack did in fact come as a surprise to Carter. Tensions between Iran and Iraq had been mounting for months, with deployment of troops, frequent border skirmishes and exchanges of fire. On March 8, Tehran announced the recall of its ambassador from Baghdad and, in April, the remaining Iranian diplomats abandoned the country. That spring Khomeini hurried to make sure,

[88] See CIA National Foreign Assessment Center memorandum, November,7, 1979 "Status of Iranian Armed Forces" 1979.NARA, CREST, CIA-RDP81B00401R000500030017-9; CIA National Foreign Assessment Center memorandum, "Iranian Military Readiness," Top Secret, December,7,1979. NARA, CREST, CIA-RDP81B00401R000500030012-4 and CIA National Foreign Assessment Center intelligence memorandum, "Iran: Decline in Air Force Capability," Top Secret, May 1980. NARA, CREST, CIA-RDP81B00401R000500030011-5.

[89] Teicher, *op. cit*., p. 103.

[90] Alexander Haig to the President, April, 1981, "Talking Points," Top Secret,. In James G. Blight, Janet M. Lang, Hussein Banai, Malcolm Byrne and John Tirman (eds.), *Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Iraq War, 1979-1988* (Plymouth: Rowman & Littlefield, 2012), pp. 304-305.

via discrete diplomatic channels, that Iran would hold the United States responsible for any eventual Iraqi aggression. Khomeini's threat, and its implications for the hostages, caused great concern in Washington. In his diaries, Carter complained about the "crazy threats" that Iran made to kill all American hostages if they were attacked by Iraq, which they called "the American puppet."[91]

`

The hostages in mind

Carter's maneuvering against Iraqi interests during the first weeks of the war needs to be framed within the context of his attempts to reach a peaceful solution to the hostage crisis. The launch of the Iraqi invasion could not have come at a worst time with regard to the delicate negotiations between Washington and Tehran to free the hostages. After a months-long impasse that followed the failed rescue attempt in April, negotiations between American and Iranian officials had discretely restarted in Germany. Baghdad launched the invasion just after a promising encounter between Under Secretary Warren Christopher and former Deputy Prime Minister Sadegh Tabatabai in Bonn, just when Tabatabai's plane was about to land in Tehran. As it was feared, the first consequence of the outbreak of the hostilities was a sudden interruption of the hostage negotiations. Communications with Tabatabai ceased and, despite frenzied efforts by American officials, they were not immediately reactivated. Most Iranians denounced America's hand in Iraq's attack. Iranian suspicions threatened a renewed push to put the hostages on trial as a mean to punish Carter's last act of treachery. On September 23, the Majlis voted to "freeze" the negotiations for the time being while the Speaker of the Assembly stated his belief that the Iraqi attack was part "of a large U.S. plot" and that it would impact "the destiny of the hostages."[92] Carter wanted the negotiations to continue in spite of the war, but the German mediators informed him that the Iranian regime needed to fully devote itself to the war effort until the Iraqi threat could be neutralized.[93]

In his diaries, Carter blamed Iraq for the delay in the release of the hostages.[94] The expectations garnered at the meeting between Tabatabai and Christopher were suddenly shattered, and Carter first wondered how the war "might relate to the release of the hostages."[95] Concerned with the safety of the hostages, Carter opted for a policy of "strict neutrality." The war had to be contained. "The worst thing I could do as President would be to escalate this disruption or alteration between Iran and Iraq to an even greater international crisis […]. What we want to do is to calm the situation and not aggravate it."[96]

[91] Carter, *op. cit.*, p. 416.
[92] David Harris, The Crisis: *The President, the Prophet and the Shah* (New York: Little, Brown, 2004), pp. 393-394.
[93] Warren Christopher, *Chances of a Lifetime* (New York: Scribner, 2001), p. 159.
[94] Carter, *op. cit.*, p. 467.
[95] Ibíd.
[96] Remarks in an Interview with Reporters from Newscenter 4, KNBC-TV. September 23, 1980, Los Angeles, California. Public Papers of Jimmy Carter (from now on PPJC) 1980-1981, vol. 2, pp. 1889-1892.

But Carter's "strict neutrality" was a tactic to gain time and keep his options open with Iran. If he wanted to reactivate negotiations, some visible gestures towards Iran were required. The first one he employed was labeling Iraq as the "invading nation" and showing certain consideration towards Iran, highlighting that its own security was at stake. The State Department echoed Carter's words and denounced Iraqi aggression as an "invasion," while asking Iraq to return the conquered Iranian territory. Washington's words and demands at the time went further than the language adopted in the United Nations' resolution.[97]

Six days after Iraqi planes bombed Tehran, the UN Security Council unanimously approved Resolution 479, which, to Iranian dismay, started by referring to the conflict as a 'situation' instead of 'war'. Such euphemisms and the vague content of the resolution were interpreted in Tehran as a dilatory tactic meant to give Iraq more time and leverage to finish its military operation. Iraq was not condemned as the aggressor, Iraqi forces were not told to withdraw, there was no call for a 'cease-fire' and no specific agenda was set for an international brokered peace. Instead, the resolution called for 'both parties' to refrain from the use of force and escalation.[98]

The diplomatic debacle at the United Nations was a palpable sign of how isolated the Islamic Republic was after having enraged so many nations in such a brief period of time. Washington was nevertheless relieved to see that Tehran was finally realizing its miserable diplomatic situation. Carter was ready to offer a way out to Iran in exchange for a reasonable solution to the hostage crisis. The Islamic Republic could again join the international community, helped by the United States, if it was ready to amend its faults.

On October 20, Secretary Muskie stated Washington's opposition "to the dismemberment" of Iran. It was in the interest of the United States, Muskie reiterated, to secure a stable and united Iran. The American ambassador to the UN, Donald McHenry, recognized that the harsh rhetoric was "intended to inject life to the negotiations with Iran, which had languished."[99] For his part, Carter reasoned that "A major reason" for condemning Iraq's aggression was because "such an attack would further complicate my efforts to secure the release of the hostages."[100]

To avoid enraging Iran, any communication with Iraq was carried out in utmost secrecy, frequently through Italian or Saudi diplomatic channels.[101] While Washington avoided giving any impression of being in contact with Baghdad, the Carter administration did not miss any opportunity to remind

[97] Carter, *op. cit.*, p. 467.
[98] U.N. Security Council Resolution no. 479, adopted unanimously by the members of the Security Council on its 2248th meeting of 28 September 1980.
[99] Gary Sick, *October Surprise* (New York: Times Books, 1982), p. 160.
[100] Carter, *op. cit.*, p. 416.
[101] State Department cable for US Embassy Rome, "Secretary's Conversation with Foreign Minister Colombo," Secret, September, 1980. DNSA, Iraq Gate Collection, IG00030.

Iran of the diplomatic setback that had inflicted on Baghdad after 'forcing' the Arab Gulf nations to adopt a neutral posture.[102]

Carter wanted to remind Iranians that their position in the war could be improved if they agreed to end the hostage crisis. "They are an isolated country. They are a kind of a pariah in the international community. Their trade with us has been cut off. And they are relatively serious in their suffering, just because they hold those 52 innocent people."[103] Just as in the parable of the prodigal son, Washington was ready, at any moment, to forgive Khomeini's sins and embrace Iran once Iranian authorities repented.

The war with Iraq renewed Iran's interest in American military spare parts. Since Bakhtiar's fall and the triumph of the revolution, the routine delivery of spare parts to the Iranian armed forces had ceased. In April 1979, Foreign Minister, Ibrahim Yazdi, admitted that the 'Iranian armed forces' helicopter division was "virtually out of spares."[104]

Needless to say, the outbreak of the war injected a new sense of urgency for spare parts. Suddenly, Washington had a bargaining chip that really interested the Iranians. As Brzezinski recalled, the war and Iranian military shortcomings created an opportunity to solve the hostage crisis. They began to hold out that option "as a way of enticing the Iranians into a prompt settlement."[105]

When Tabatai signaled that Iran was ready to resume negotiations again on October 9, he demanded a detailed inventory off all the military hardware that Iran had already paid for and that had been blocked in the United States.[106] Two days later, the State Department released the inventory of spare parts already purchased and ready to be flown to Iran. By mid-October, the White House began discussions about pre-positioning those spare parts and military equipment in Germany, Algeria or Pakistan for prompt dispatch in the event that they reached a deal to free the hostages.[107] Carter faced the problem of how much sensitive equipment he was ready to give to the Iranians. A package of non-lethal equipment worth $50 million had been Washington's initial offer, but Iran had also demanded another package of advanced and sensitive military supplies worth $150 million. The Carter administration finally decided not to offer part of the most sensitive and lethal equipment worth $50 million, thus offering Iran $150 million worth of military equipment, $50 million short of the requested $200 million that had been ordered and paid before the revolution.[108]

[102] Carter, *op. cit*., p. 469.
[103] Remarks and a Question-and-Answer Session with local Residents. Dayton, Ohio, October 15, 1980. PPJC 1980-1981, vol. 3, pp. 2266-2267.
[104] Charles W. Naas cable for the State Department, "Meeting with Deputy Prime Minister," Confidential, April 16, 1979. DUSED, vol. 10, pp. 87-88.
[105] Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), p. 504.
[106] Carter, *op. cit*., p. 471.
[107] Ibíd., p. 474.
[108] Harris, *op. cit*., pp. 397-398.

During the course of a televised debate with Reagan, Carter hinted that he was ready to deliver the much-needed military spare parts to Iran, as well as to return the frozen assets once the hostages were released.[109] This was the first time that Carter recognized that the United States was ready to return Iran's frozen funds and deliver the military spare parts.

In his memoirs, Mark Lijek, one of the six hostages that found refuge in the Canadian embassy and that was smuggled out of Iran in a CIA covert operation, mentioned the Iraqi attack on Iran as the main motive for the end of the hostage ordeal: the Iraqi invasion made Iran's isolation from the world community far more costly.[110] Although Carter ultimately benefited from the Iran-Iraq war, strengthening his posture *vis-à-vis* Iran in the negotiations, Baghdad and Washington were not on the same page. For Carter, the Iraqi invasion did not mean an opportunity to side with Iraq and strengthen ties with Saddam, but rather an opportunity to negotiate with Tehran to Iraq's detriment.

Conclusions

Undoubtedly, Iran-Iraq war was well received by many in Washington. In his memoirs, Howard Teicher noted how some in the government, particularly, the Arabists at the State Department "saw the Iraqi invasion as an opportunity to eliminate the growing threat of Iranian-sponsored Islamic fundamentalism, thereby reducing the danger to America's interests in the Arab world, while paving the way for improved U.S.-Iraqi relations."[111] With their peers held hostage in Tehran, many in the State Department were ready to tilt towards Iraq and punish Iran. However, the hostages had not yet been freed and Carter was still focused on achieving their release before leaving the White House. That meant putting aside for the moment rapprochement with Iraq, which had been gaining momentum before the war started, and reaching a deal with Iran. With the hostage crisis resolved, everything pointed to the fact that Washington would reassess its stance towards Iran and Iraq, with favorable implications for Baghdad.

War came too early. The entente between Iraq and the United State was still in its early stages and the Carter administration had barely gone beyond the exploratory stage. Contrary to Iranian suspicions, the Iraqi invasion came as an annoyance to the Carter administration (though Washington did not hesitate to seize on the Iraqi attack for its own advantage) because of the timing concerning the hostage negotiations. Although the Islamic Republic garnered little sympathy in Washington —and many surely welcomed the fact that someone was at last giving Tehran its due— the greater implications the war

[109] Remarks at the 1980 Presidential Campaign Debate. Cleveland, Ohio, October 28, 1980. PPJC 1980-1981, vol. 3, p. 2487.
[110] Mark Lijek, *The Houseguests: A Memoir of Canadian Courage and CIA Sorcery* (CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012), pp. 268-269.
[111] Teicher, *op. cit.*, p. 102.

posed for stability in the Persian Gulf, Soviet assertiveness and the stability of America's allies severely limited Washington's response to the conflict beyond a policy of containment.

In addition, Carter could not easily forget Iraq's unsavory past. While the Carter administration inevitably began to warm up to Baghdad after the loss of the Shah, it was a slow process that was in its early stages when the war between Iraq and Iran erupted. The conflict disrupted America's gradual rapprochement with Iraq and made the issue more urgent and difficult. The White House had no illusions about Iraq, and as long as Saddam's stance regarding Israel and nuclear proliferation remained, any rapprochement would be a tactical, rather than a strategic, overture to Baghdad. The United States could not strategically embrace Saddam in the same way it did the Shah. Iraq was no Iran and Saddam bore no resemblance to the Shah. Sharing some concrete goals made Iraq a potential partner for a limited period, but Carter never expected it to become a close ally.

Saddam Hussein, in spite of his friendly gestures, also mistrusted Carter. Saddam's duplicitous character and his endemic hatred of the United States plagued Baghdad's overtures to Washington and the West.[112] The transcripts of Saddam's meetings with his top aides and advisors, which had been recently translated and released, demonstrate how Saddam's deep-rooted suspicion of the United States remained even as his officials secretly approached Washington and its allies. "[the United States] were involved in the events of Iran, including the removal of the Shah," as Saddam commented, "the removal of the Shah was a complete American decision."[113] Saddam thought that the hostage crisis was an American maneuver to have an excuse to intervene in the region and gain direct control of the Strait of Hormuz.[114]

Considering that Washington and Baghdad were still worlds apart on a wide range of fundamental issues and that Iran had become America's main foe in the region, the best outcome of the war, as Henry Kissinger put it (and many others discretely acknowledged in Washington), was for both sides to loose. In such a scenario, Israel was the main beneficiary of the war. With the two major military powers in the Middle East consuming their assets and resources in a devastating war of attrition, Israel saw its margin of military superiority over the Arab nations widen. "And the Arab ability to confront Israel militarily," as a CIA report concluded, "probably will not reach the prewar level for several years."[115]

[112] Hal Brands & David Palkki, "Conspiring Bastards': Saddam Hussein's Strategic View of the United States," *Diplomatic History*, vol. 26, no. 3, 2012.
[113] Saddam Hussein and his inner circle Meeting Minutes, circa 4-20 November 1979. NDU, CRRC, Iran-Iraq War Collection, SH-SHTP-D-000-559.
[114] Ibíd.
[115] CIA National Foreign Assessment Center, "The Iran-Iraq War: Implications for the Arab-Israeli Military Balance," Secret, (January 1981). CIA Library, FOIA Reading Room.

America's neutrality in the Iran-Iraq war originated "on the poor relations with both combatants,"[116] as well as because of the unresolved hostage crisis. As Vice President Mondale recognized, "We had no sway with the Iranians at that time and little trust for Saddam Hussein"[117]. Yet, in the long term, this approach was viewed as a success. The policy that Carter implemented by and that Reagan initially followed (who first tilted towards Iraq and then tried an overture towards Iran) was praised on the grounds that it had managed to ward off any Soviet intervention, while keeping the Strait of Hormuz open to oil supplies. Meanwhile, Washington's reserved and behind the scenes approach to the war left the door open for improving relations with Iraq and amending its relationship with Iran. But above all, as the Reagan administration later praised, the policy achieved a "military stalemate" between the two countries.[118]

If the Iranian Revolution brought Iraq and the United States closer, the launch of the Iraqi attack on Iran invasion momentarily disrupted the slow process of rapprochement. Only when the hostages were freed and the Iraqi invasion stalled, would Washington— this time under the leadership of Ronald Reagan— proceed to use the lines of communication that Carter kept open to seek a closer relationship with Baghdad.

[116] Walter F. Mondale, *The Good Fight: A Life in Liberal Politics* (New York: Scribner: 2010), p. 256.
[117] Ibíd., p. 256.
[118] Jonathan T. Howe & Nicholas A. Veliotes, information memorandum for Lawrence S. Eagleburger, "Iran-Iraq War: Analysis of Possible U.S. Shift from Position of Strict Neutrality," Secret, 7 October 1983. DNSA, Iraq-Gate Collection, IG00139.

CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Estados del Arte

Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales.

Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista

Towards a new cartography of International Relations: Development and expansion of the disciplinary frontiers in a pluralist era

Diana Castro Salgado*

Resumen: A inicios este siglo, el ahora clásico artículo de Mónica Salomón '*La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*' auguraba que la disciplina de las Relaciones Internacionales empezaba a vivir un período de máxima autoconciencia y autocuestionamiento. Una década después el *European Journal of International Relations (EJIR)* publicó un número especial que discutía la crisis y 'el fin de las grandes teorías' de Relaciones Internacionales (RRII). Estos sucesos son muestras de la creciente reflexión que se está dando sobre el futuro de la disciplina en la comunidad académica. El objetivo de este trabajo es discutir sobre las fronteras disciplinares de las Relaciones Internacionales las cuales han sido construidas a partir de los 'Grandes Debates' entre las distintas tradiciones teóricas –principalmente anglosajonas- para así reflexionar sobre la construcción de este conocimiento y las posibilidades de diseñar un nuevo mapa disciplinar que supere las dicotomías inter-paradigmáticas y proponga un pluralismo integrador que trate temas sustantivos de la realidad internacional.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, Mapa disciplinar, Grandes Debates, Paradigma, Pluralismo integrador.

Abstract: At the beginning of this century, the classic article by Monica Salomón

* PhD(c) en Estudios Latinoamericanos y Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Docente e investigadora sobre Relaciones Internacionales, estudios del Estado, economía política de desarrollo, cooperación Sur-Sur y relaciones China - América Latina. diana.castro@uasb.edu.ec / dicastrosalgado@gmail.com
** Fecha de recepción: agosto 2017 / Fecha de aceptación: agosto 2017

'"*La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*' predicted that the discipline of International Relations began to live a period of maximum self-questioning and crisis. A decade later, the *European Journal of International Relations* (EJIR) published a special issue discussing 'the end of the great theories' of International Relations (IR). These events are just few examples of the current and growing reflection in the academic community about the future of the discipline. The objective of this work is discuss the disciplinary boundaries of International Relations, which have been constructed from the 'Great Debates' between the different theoretical traditions - mainly Anglo-Saxon - in order to reflect on the construction of this knowledge and the possibilities of designing a new disciplinary map that surpasses the inter paradigmatic dichotomies and proposes an integrating pluralism that deals with substantive issues of the international reality.

Keywords: International Relations, Disciplinary map, Great Debates, Paradigm, Integrative pluralism.

Introducción

Las Relaciones Internacionales (RRII) como una disciplina académica están cercanas a cumplir 100 años. Su historia como una disciplina del campo de las Ciencias Sociales se ha caracterizado por la preponderancia estadounidense en la determinación de las fronteras disciplinares a partir de diversos debates sobre el quehacer del campo, su objeto de estudio y los métodos para estudiarlo. El mapa disciplinar durante el siglo XX fue construido a partir de grandes debates 'paradigmáticos', caracterizados por un dualismo kantiano que dividió a la disciplina entre racionalistas y reflexivistas; positivistas y pospositivistas; científicos y no científicos. Esta tendencia fue sobre todo el resultado de la tradición académica e intelectual desarrollada en Estados Unidos. A inicios del siglo XXI, el ahora clásico artículo de Mónica Salomón auguraba que la disciplina de las Relaciones Internacionales empezaba a vivir un período de máxima autoconciencia y autocuestionamiento.[1] Hoy, la disciplina vive un periodo de renovación y expansión de sus fronteras. La era paradigmática termina a medida que surgen diversas perspectivas de estudio en un nuevo periodo pluralista de diálogo.

El objetivo de este trabajo es discutir sobre las fronteras disciplinares de las RRII las cuales han sido construidas a partir de los debates entre las distintas tradiciones teóricas – principalmente anglosajonas- para así reflexionar sobre la construcción de este conocimiento y las posibilidades de diseñar un nuevo mapa disciplinar que supere las dicotomías inter-paradigmáticas y proponga un pluralismo integrador que trate temas sustantivos de la realidad internacional (ontología científica) y menos metodológicos (ontología filosófica).[2]

El trabajo estará divido en dos secciones. En la primera se realizará una 'biografía de la disciplina' a partir de los Grandes Debates, haciendo énfasis en los contextos históricos en los cuales se desarrollaron, así como en los principales temas de enfrentamiento o diálogo. En la segunda sección se trazará el mapa disciplinar de las RRII que surgió a partir de los debates del sigo XX; se reflexionará sobre sus problemas 'paradigmáticos' y de 'inconmensurabilidad'; para finalmente proponer un nuevo mapa disciplinar basado en nuevos criterios de análisis de cara a los retos y perspectivas del siglo XXI.

[1] Mónica Salomón, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 4 (junio 2002).
[2] En este trabajo se realizará una distinción importante entre "ontología filosófica" y "ontología científica" siguiendo las sugerencias de Patrick Jackson, *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics* (New York: Routledge, 2016); y Heikki Patomäki y Collin Wight. "After Pospositivism? The Promises of Critical Realism", *International Studies Quarterly*, núm. 44 (2000), págs. 220-221. La primera responde a la pregunta ¿existe la realidad independientemente de la mente que lo estudia? Y la segunda se preocupa por ¿de qué está hecha esa realidad? ¿Cuáles son los elementos que la constituyen? Sobre esta diferenciación se discutirá con más detalle en la segunda parte del trabajo.

Biografía de una disciplina: Construcción de las fronteras disciplinares de RRII desde los Grandes Debates del siglo XX.

En esta primera sección se intentará mapear la historia disciplinar de las RRII a través del análisis de los Grandes Debates "paradigmáticos",[3] haciendo énfasis en los contextos históricos en los que se desarrollaron, así como en los principales asuntos teóricos y metodológicos de confrontación y diálogo. A partir de este análisis se construirá el mapa disciplinar, fronteras 'científicas', que se trazó en el siglo XX, sobre todo desde la tradición estadounidense de las RRII, y sobre el cual se discutirá y reflexionará con más profundidad en la siguiente sección.

Antes de la primera guerra mundial, el fenómeno de la guerra y paz entre las naciones había sido tratado por filósofos, historiadores, juristas e incluso por estadistas y diplomáticos. No es sino hasta comenzado el siglo XX que los intentos de teorizar sobre las relaciones interestatales dan inicio a la disciplina de las Relaciones Internacionales como un campo de estudio sistemático de conocimiento. Así, la tendencia a considerar a las RRII como una disciplina autónoma, tiene su origen en los primeros años que siguieron a la Gran Guerra de 1914-1919. Los observadores de la política internacional se percataron de que existía un conjunto de fenómenos específicos que merecían ser objeto de un estudio particular. En 1919 se creó la primera cátedra universitaria de Política Internacional en la Universidad de Gales con la cátedra Woodrow Wilson en Relaciones Internacionales. Este hito marcó el nacimiento de la disciplina en un contexto asociado a la recién finalizada Primera Guerra Mundial.[4] Desde entonces, ha sido largo el camino recorrido por las RRII para obtener el status académico del cual goza actualmente en el mundo.

Según Stanley Hoffmann, la política internacional antes del siglo XX seguía siendo el deporte de los reyes y diplomáticos quienes no tenían ninguna lógica (positivista o empírica) que explicara sus actividades.[5] Es recién después de la Primera Guerra Mundial cuando 'la democratización' llegó a la política exterior, y así 'las cuestiones diplomáticas se desplazaron de los cálculos de unos pocos a las pasiones de muchos'. La Gran Guerra marcó el fin del viejo orden diplomático europeo y el surgimiento de nuevos actores con Estados Unidos a la cabeza como nueva potencia mundial. Así, inicia el intento de estudiar sistemáticamente (lo que implica teorizar) sobre los modelos de conflicto y

[3] Se adopta por ahora el término de Thomas Kuhn de 'paradigma' pues tradicionalmente en la discusión de los Grandes Debates, estos se han entendido como 'guerras inter-paradigmáticas' entre los distintos 'ismos'. En la siguiente sección se discutirá sobre los problemas que supone este concepto de 'paradigma' y se reflexionará sobre la idea de superarlo en una era 'pos paradigmática' lo cual se inserta en un nuevo periodo en el desarrollo de la disciplina. Ver obras: Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962) y "Reflections on my critics", en Lakatos y Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge.* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).

[4] Esther Barbé, *Relaciones Internacionales* (Madrid: Technos, 1995), pág. 28.

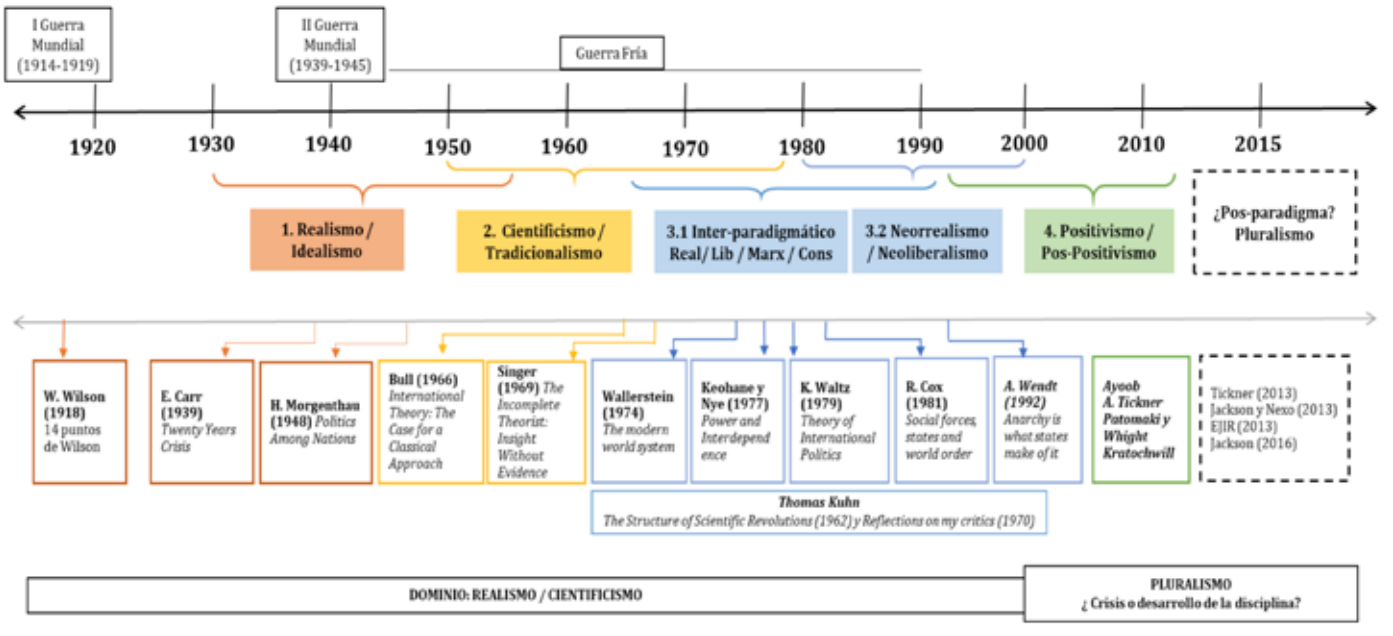
[5] Stanley Hoffmann, "Una Ciencia Social Norteamericana: Relaciones Internacionales" en *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz (*Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991), págs. 17-36.

cooperación -guerra y paz- entre actores mutuamente extraños, lo cual estaría directamente relacionado con los sucesos históricos en los que Estados Unidos jugó un papel trascendental. Es por esta razón que la disciplina de las Relaciones Internacionales, según Hoffmann, son una ciencia que se origina y se desarrolla en Estados Unidos.[6]

Desde sus inicios y a lo largo del siglo XX, la historia de las RRII es generalmente contada a partir de los Grandes Debates, "batallas épicas entre titanes que configuraron el camino que tomaría la investigación y la producción de conocimiento por varias décadas".[7] Estos grandes debates han supuesto momentos específicos de desarrollo teórico, metodológico y empírico de la disciplina: 1) debate realismo/ idealismo, 2) debate cientificismo/ tradicionalismo, 3) debate inter-paradigmático realismo/ transnacionalismo/ estructuralismo, y 4) debate positivismo/ post-positivismo (ver Gráfico 1).

[6] Ibíd.
[7] David Lake, "Theory is Dead, Long Live Theory", *European Journal of International Relations*, núm. 19, vol. 3 (2013), pág. 568.

Gráfico 1: Grandes Debates de las Relaciones Internacionales



Fuente: Elaboración propia.

Primer Debate: Realismo / Idealismo

El primer Gran Debate, desarrollado sobre todo entre las décadas de 1940 y 1950, fue entre idealismo y realismo. El idealismo (origen del liberalismo) en el estudio de las RRII, surgió a partir de una nueva tendencia, auspiciada por la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial, que suponía una mirada normativa y moral de los acontecimientos internacionales en el periodo entre guerras (por ejemplo, los 14 puntos de Wilson, el Tratado de Versalles, entre otros). Este enfoque pretendía hacer coincidir los fines morales de la acción política con las normas jurídicas del derecho. El objetivo de las RRII en este entonces era 'lograr una paz duradera' a través del establecimiento de instituciones que conducirían a la cooperación y resolución pacífica de los conflictos entre las naciones.[8] Hacia finales de 1930, con el fracaso de la Sociedad de Naciones y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el enfoque idealista entró en crisis y, con ello, las RRII se distanciaron del Derecho Internacional y se acercaron más a la Ciencia Política, la cual tomó fuerza en los Estados Unidos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y estuvo caracterizada por el predominio del realismo político.

El realismo, en las RRII, fue una teoría que surgió como respuesta a los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial y al contexto de la Guerra Fría que enfrentó a los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En 1939, el inglés Edward Carr escribió el libro '*Twenty Years Crisis*',[9] que supuso el primer tratamiento 'científico' de la política internacional moderna en el cual criticó las pretensiones liberalitas-idealistas del periodo anterior. La experiencia de dos guerras mundiales había demostrado que las luchas y las rivalidades entre los Estados eran el resultado del choque de intereses contradictorios, en un escenario de poder y anarquía internacional. Los esfuerzos pioneros de E. Carr dieron fruto en Estados Unidos en donde autores como Nicolas Spykman en '*America´s Strategy in the World*'[10] afirmaba que la política exterior tiene que ver con el poder y no con argumentos morales; y Hans Morgenthau que con su obra '*Politics Among Nations*'[11] se convirtió en el primer gran teórico de las RRII y en el padre fundador de la disciplina. Morgenthau planteó la existencia de un campo científico independiente de la historia y del derecho y abrió paso a un sinnúmero de reacciones, correcciones, críticas, y nuevos enfoques.[12] El enfoque realista que proponía Morgenthau suponía una reorientación hacia el realismo político (Maquiavelo, Hobbes) particularmente importante y original para la tradición estadounidense, pues los europeos seguían dando preponderancia a las explicaciones sociológicas de los conflictos internacionales.

[8] Lake, *op. cit*., pág. 569.

[9] Edward Carr. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Londres: Macmillan & Co. Ltd, 1946).

[10] Nicholas Spykman, *America's Strategy in World Politics* (Nueva York: Harcourt Brace, 1942).

[11] Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (Nueva York: Knopf, 1948).

[12] Hoffman, *op. cit*., págs. 20-21.

Respecto a este 'primer debate' entre idealistas y realistas, Salomón sostiene que casi no hubo intercambio de ideas entre ambos grupos, pues tal como lo expuso E. Carr en su obra, se trataba más bien de un enfrentamiento entre la 'ciencia' (representada por el realismo) y la 'utopía' (de los internacionalistas liberales); o, lo que sería más correcto, fue un choque entre dos visiones del mundo opuestas, que no suponían una "teorización lo suficientemente sistemática y articulada como para que se la pudiera considerar científica, aún en un sentido amplio".[13] Asimismo, Morgenthau afirmaba que:

> La historia del pensamiento político moderno es de una contienda entre dos escuelas que ostentan diferencias fundamentales en su concepción de la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política. Una de ellas sostiene que es factible concretar, aquí y ahora, un orden político racional y moral, derivado de principios abstractos de validez universal […] La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto, como es desde el punto de vista racional, es producto de fuerzas inherentes a la naturaleza humana […] Dado que por inmanencia este es un mundo de intereses contrarios y en conflicto, es imposible aplicar totalmente los principios morales; sin embargo, es posible satisfacerlos en la medida de lo posible mediante un equilibrio de intereses, invariablemente temporal, y una conciliación de conflictos, siempre precaria.[14]

Así, el debate se tradujo en un enfrentamiento entre empiricistas y normativistas, en donde los primeros obtuvieron la 'victoria' principalmente porque después de las obras de Carr y Morgenthau, el debate se convirtió en un monólogo realista ante lo cual los liberales dieron mínima respuesta. Lo rescatable de este debate fueron las discusiones alrededor principalmente de dos temas: la anarquía y el poder, como característica y regulador, respectivamente, del orden internacional. El realismo se volvió la tradición dominante y más influyente en la disciplina, hasta el punto que se llegó a considerar que "el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo".[15] Gran parte de esta 'victoria' se debe a que la explicación del mundo, desde el realismo, tenía más sentido en el contexto de la Guerra Fría y el enfrentamiento entre dos grandes poderes o potencias. En este sentido, Celestino Arenal afirma que:

> Si hubiera que resumir cuál ha sido la situación de la teoría de las Relaciones Internacionales en los últimos trescientos años, habría que afirmar […] que desde el siglo XVII hasta fecha relativamente

[13] Salomón, *op. cit.* págs. 7-8.
[14] Hans Morgenthau, "Una teoría realista de la política internacional" en *Política entre las Naciones* (1948; edición traducida, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985), pág. 55.
[15] Timothy Dunne, "Realism" en *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997) pág. 110.

> reciente un único paradigma ha dominado absolutamente en el campo del estudio de las Relaciones Internacionales. Se trata del paradigma hoy denominado tradicional, realista o estatocéntrico, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las Relaciones Internacionales.[16]

Este primer Gran Debate, entendido hoy como un choque de paradigmas alternativos no ha terminado del todo, sino más bien ha sido un hilo continuo en la historia de la disciplina a través de las reformulaciones del neorrealismo y neoliberalismo que se enfrentan y dialogan en el llamado tercer debate en las décadas de 1980 y 1990.

Segundo debate: Cientificistas / Tradicionalistas

El segundo debate, a diferencia del primero, fue exclusivamente metodológico.[17] No interesaba qué estudiar, sino cómo hacerlo. Así, se enfrentaron dos visiones sobre cómo construir conocimiento en las Relaciones Internacionales. El segundo debate supuso un intento, desde las Ciencias Políticas, por distanciar a la disciplina de la filosofía clásica y de las nociones metafísicas (la naturaleza del hombre, por ejemplo) hacia un estatus más 'científico'. El debate se desarrolló entre las décadas de 1950 y 1970 e implicó el enfrentamiento de dos posturas. Por un lado, los tradicionalistas, cuyo principal exponente fue Hedley Bull,[18] y estaban ligados a la tendencia de estudio filosófica-sociológica sobre todo europea que "ensalzan las virtudes de un enfoque que permanecería tan cerca como fuera posible al academicismo histórico y a los intereses de la filosofía política".[19] Por otro lado, los cientificistas o conductistas, cuyo principal exponente fue David Singer,[20] defendían el uso de técnicas empiristas-cuantitativas y "creen que puede haber una ciencia política de Relaciones Internacionales -si no bajo la forma de una teoría única, por lo menos en la de conceptualizaciones sistemáticas, clasificaciones, hipótesis, etc.", [21] que empezaban a tomar fuerza en la academia estadounidense.

---

[16] Celestino del Arenal, "La teoría de las Relaciones Internacionales hoy: debates y paradigmas" *Estudios Internacionales,* Año 22, No. 86 (1989), pág. 154.
[17] En este trabajo se entiende "Metodología" en el sentido general de Sartori, como la preocupación por la estructura y los procesos lógicos de la investigación, y no meramente como métodos. Ver: Geovanni Sartori, "Concept misinformation in comparative politics." *American Political Science Review,* vol. 64, núm. 4 (1970).
[18] En el ensayo de Bull "International Theory: The Case for a Classical Approach", *World Politics*, volumen 18 (1966), se encuentran plasmados los principios de su postura tradicionalista.
[19] Hoffmann, *op. cit.,* pág. 30.
[20] Véase el ensayo de Singer "The Incomplete Theorist: Insight Without Evidence" en *Contending Approaches to International Politics (Princeton: Princeton University Press, 1969).*
[21] Hoffmann, *op. cit.,* pág. 30.

Los primeros, enfatizaban en la complejidad de la política mundial, en el rol de la contingencia y la naturaleza única de cada coyuntura histórica para entender la política mundial. Sostienen que ninguna teoría científica puede captar integralmente la realidad ni tampoco explicarla. Del otro lado, el cientificismo, aunque llegó tardíamente a las RRII en comparación con otras Ciencias Sociales, llegó con toda la fuerza alcanzada en el campo de la Economía y Ciencia Política estadounidense de los años cincuenta. Los cientificistas se contraponen a la idea de coyunturas históricas y más bien proponen razonamientos sistemáticos y conceptos rigurosos a partir de puntos comunes por ejemplo para explicar y generalizar a través de inducciones o deducciones empíricas.[22] El objetivo perseguido por los cientificistas era poder formalizar un método 'científico' en Relaciones Internacionales con base en la recolección de datos objetivos; propósito que en ciencias como la Economía e incluso en la Ciencia Política y Psicología era factible, aunque mucho más complejo y polémico en las Relaciones Internacionales. El cientificismo permitió además la apertura de un nuevo subcampo de estudio en las Relaciones Internacionales: la Política Exterior.

Para Wendt el segundo debate implicó que los cientificistas se esforzaran por establecer la superioridad de su trabajo como verdaderamente científico, considerando 'ciencia' solo aquello que supone preguntas causales que pueden ser respondidas con métodos de las ciencias naturales.[23] El debate trajo a colación discusiones metodológicas entre 'cualitativos' vs 'cuantitativos' o 'literatos' vs 'numéricos';[24] además que puso en cuestionamiento el origen y propósito de la disciplina. Así, hacia finales de la década de los setenta, parecía que el segundo debate había concluido y se daba la victoria a los cientificistas. Hoffman reflexionaba sobre la crisis de la disciplina pues era inminentemente estadounidense y, por tanto, extremadamente conductista.

> Nacida y formada en Norteamérica, la disciplina de las Relaciones Internacionales está, por así decirlo, demasiado cerca del fuego. Necesita una triple distancia: debería alejarse de lo contemporáneo hacia el pasado; de la perspectiva de una superpotencia (altamente conservadora) hacia la de los débiles y lo revolucionario -alejarse de la imposible búsqueda de estabilidad; abandonar la ciencia de políticas, y retomar el empinado ascenso hacia las altas cumbres que los interrogantes planteados por la filosofía política tradicional significan. Esto también sería una manera, si no de recomponer los fragmentos en que estalla la disciplina, por lo menos de ponerla en perspectiva. […] Los estudiosos de las Relaciones Internacionales tienen dos buenas razones para estar insatisfechos: el estado del mundo, el estado de su disciplina. ¡Si sólo estas dos razones convergieran siempre![25]

[22] Lake, *op. cit*., pág. 569.
[23] Alexander Wendt, "On Constitution and Causation in International Relations", *Review of International Studies*, Vol. 24, Número especial, (1998), pág. 116.
[24] Hoffmann, *op. cit*., pág. 30.
[25] Hoffmann, *op. cit*., pág. 35.

En efecto, la confrontación metodológica del segundo debate tuvo impacto en el desarrollo de la disciplina y particularmente en los debates (simultáneos y posteriores) que, además de enfrentar a grandes paradigmas, ahora también se fundamentaron en asuntos metodológicos. Aunque en 1970 los cientificistas declararon victoria, la discusión se mantiene hasta la actualidad con los enfoques de sociología histórica y Escuela Inglesa (sobre todo europeos) del lado de los tradicionalistas; mientras el cientificismo sigue siendo característica principal del realismo y liberalismo sobretodo en la academia estadounidense.

Tercer debate: Inter-paradigmático

Los diversos acontecimientos históricos suscitados en el contexto internacional de distención de la Guerra Fría en la década de los 70 (crisis del sistema Bretton-Woods, descolonización de los países africanos, crisis del petróleo, Guerra de Vietnam y aparente declive de la hegemonía estadounidense en el Sistema Internacional) evidenciaron la incapacidad del realismo para explicar el orden internacional y dieron paso a la apertura de un tercer debate conocido como inter-paradigmático. Este debate, igual que el primero, enfrentó distintas visiones sobre el mundo y la política internacional. Para varios autores es el debate más difícil de identificar pues existen varios enfoques que se enfrentan y dialogan. [26]

Se podría afirmar que el debate inter-paradigmático se dio en dos fases: un primer enfrentamiento entre lo que Esther Barbé clasifica como los paradigmas del realismo, transnacionalismo[27] (o globalismo) *y* de la dependencia (relacionado a posturas estructuralistas de tendencia marxistas);[28] y un segundo debate, que más bien supuso un diálogo-acercamiento, entre neorrealismo y el neoliberalismo. Aun así, resulta muy difícil establecer en qué preciso momento el enfrentamiento entre realismo-transnacionalismo de la primera fase se convirtió en el diálogo neo-neo (neorrealismo-neoliberalismo) de la segunda, pues en realidad se dio una superposición entre ambos[29] (Ver Gráfico 1).

[26] Véase por ejemplo Lake (2013), pág. 570; Patomäki y Wight (2000), pág. 214.
[27] Si hablamos de una "evolución" del pensamiento liberal en las Relaciones Internacionales iniciaríamos desde los enfoques idealistas/liberales hacia el transnacionalismo, teoría de la interdependencia, y finalmente neoliberalismo institucional. Para profundizar esta discusión véase los trabajos originales de Robert Keohane y Joseph Nye, *Trasnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972) y *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).
[28] Esther Barbé, "El Estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o Consolidación de una Disciplina?", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época),* Número 65 (1989), pág. 182.
[29] Salomón, *op. cit*., pág. 11.

Primera fase: Confrontación de "ismos"

En esta época, los diversos enfoques teóricos del debate pasaron a ser vistos como 'paradigmas científicos' debido a la gran influencia de las obras de Thomas Kuhn en las Relaciones Internacionales.[30] Esto, según Waever, hizo que el realismo, transnacionalismo y marxismo, considerados como visiones 'inconmensurables' del mundo, se enfrentaran en una lucha que no se constituyó "como un debate que alguien debía ganar, sino como una situación de pluralismo que se había de aceptar",[31] lo que llevó a que en el debate inter-paradigmático se justificara parcialmente la falta de diálogo y de confrontación de ideas.[32] Esto sin embargo, no fue del todo negativo, pues gracias al debate inter-paradigmático la disciplina entró en un periodo de 'crisis de identidad' que supuso nuevas reflexiones que desembocaron en los debates posteriores.

Vistos así, cada paradigma ofrece una 'imagen del mundo' específica. La imagen realista es una imagen de anarquía internacional, en la que el conflicto es una condición permanente de la política internacional que difiere radicalmente de la política interna donde reina el orden. Esta imagen, pesimista y centrada en el Estado, la seguridad y la anarquía empezó a ser fuertemente criticada por los transnacionalistas quienes tienen una imagen de la política internacional en un marco de orden en pro de la construcción de una sociedad global. Así, los transnacionalistas ampliaban el estudio de las Relaciones Internacionales al conjunto de las interacciones transfronterizas, ya sean estatales, no estatales, políticas o económicas. Era un enfrentamiento entre las visiones estatocéntricas y las de interdependencia.[33]

> En este sentido, se criticó la visión prevaleciente entre realistas y behavioristas de la política internacionales como lucha del poder y de sus análisis centrados en el comportamiento de los Estados y en los problemas derivados de las relaciones interestatales. En su lugar, [los transnacionalistas] plantearon que el Estado no existe como un actor racional y unitario y lo que se percibe como una política estatal son las acciones de actores sociales, redes de burocracia, grupos de interés e individuos cuyas acciones traspasan las fronteras nacionales y compiten con las acciones de los gobiernos.[34]

[30] Obras como: *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962) y "Reflections on my critics". En Lakatos, I. y Musgrave, A. (Eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge.* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).
[31] Ole Waever, "The rise and fall of the interparadigm debate". En *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pág. 155. Traducido en: Peter Molina, "El debate interparadigmático de las Relaciones Internacionales: 1970-1989", Revista Venezolana de Ciencia Política, número 37 (2010), pág. 12.
[32] Salomón, *op. cit.*, pág. 10.
[33] Barbé, *op. cit.*, pág. 183-185.
[34] Waever, *op. cit.*, pág. 152.

Ambos 'paradigmas', realista y transnacionalista, fueron desarrollados desde un mismo marco académico, el de las universidades estadounidenses y, hasta este momento, no integraban adecuadamente la problemática del tercer mundo y los fenómenos de desigualdad internacional. Ante este hecho, entró un tercer enfoque en la disputa, el de la dependencia o estructuralismo -de tendencias marxistas-, el cual intentaba dar explicación a hechos como la desigualdad norte-sur en un contexto de descolonización africana y crisis económica mundial. La imagen del mundo que tienen los dependentistas parte de las teorías clásicas del imperialismo que se traduce en el dominio ejercido por parte de los países desarrollados (centro) con respecto a los países en vías de desarrollo (periferia). Este tercer paradigma, se podría considerar la primera teoría internacional, que, aun partiendo de bases europeas (el marxismo) encuentra un desarrollo importante entre los investigadores del Tercer Mundo.[35]

> […] la problemática del modelo realista (la seguridad nacional) se verá modificada. Los transnacionalistas, en primer lugar, se ocuparán de los problemas internacionales derivados de la actividad humana en condiciones de alto nivel de desarrollo económico y tecnológico. Será la modernización global de la vida cotidiana de las personas la base de los problemas a estudiar (entre otros: derechos humanos, equilibrio ecológico, crisis energética). Los dependentistas, por su parte, centrarán su estudio en un problema concreto dentro del mundo citado: las relaciones centro-periferia o, si se prefiere, el problema de la desigualdad y de la explotación en el terreno económico internacional y sus derivaciones políticas y sociales.[36]

Entonces, si algo hay por agradecer al debate inter-paradigmático en esta primera fase, es que permitió que la disciplina de RRII supere la hegemonía realista-conductista, hacia un periodo de mayor pluralidad y reflexión, que traspasaría las fronteras geográficas y disciplinares de la academia estadounidense.

Segunda fase: Diálogo neo-neo

La crisis de la Unión Soviética (URSS) hacia finales de los ochenta supuso el debilitamiento de los enfoques marxistas, el retorno al estadocentrismo, así como también la 'victoria' del cientificismo (del segundo debate) en los paradigmas realista y liberal. Si tradicionalmente los dos se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con las versiones renovadas de neorrealismo y neoliberalismo que toman fuerza en esta época. De hecho, ambas corrientes empezarán a compartir el mismo programa de investigación o, en otras palabras, una agenda común. Así, "el tema principal del diálogo

[35] Barbé, *op. cit.,* pág. 184 -185.
[36] Ibíd., pág. 184.

neorrealismo-neoliberalismo es el de los 'efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional".[37] Tanto neorrealismo como neoliberalismo ceden parcialmente en sus postulados y concuerdan tanto en la idea de anarquía, como en el rol de las instituciones para mitigarla.

El encuentro entre ambos enfoques inició con las discusiones entre los neoliberales Keohane y Nye con su obra '*Power and Interdependence*'[38] y el neorrealista Kenneth Waltz con '*Theory of International Politics*'[39], y continuó gracias intercambio que mantuvieron ellos y sus seguidores en la década de los noventa. La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del Sistema Internacional; pero centra su explicación más en las características estructurales del Sistema Internacional y menos en las unidades que lo componen.[40] Por su parte, el neoliberalismo acepta la premisa de que los Estados son importantes actores internacionales, aunque defiende que no son los únicos. Así, se centra en el análisis de las reglas e instituciones internacionales como facilitadoras de la cooperación.[41]

Además, debido a la influencia del segundo debate, el neorrealismo propone una teoría 'científicamente' más rigurosa para "explicar pocas cosas, pero importantes".[42] Así, existe una contribución (popperiana) de Waltz a la metodología de las Relaciones Internacionales; la cual se evidencia por ejemplo en el uso de la teoría microeconómica de las estructuras de mercado lo cual propició también el uso por parte de los neorrealistas, de los modelos de las teorías de la acción racional, rasgo que compartirán con el neoliberalismo institucional de Keohane y Nye. De este modo, el diálogo resultó en la síntesis neo-neo, la cual se convertirá en la posición positivista/cientificista/racionalista dominante. Aun así, esta preferencia metodológica por la 'elección racional' y el empirismo no logró prever la caída definitiva de la URSS, lo que resultó en el surgimiento de un nuevo competidor que intentaría explicar tal hecho, el constructivismo.

---

[37] Salomón, *op. cit*., págs. 6-32.
[38] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).
[39] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Nueva York: Random House, 1979) págs. 88-97.
[40] Ibíd.
[41] Robert Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En Finifter (ed.) *Political Science. The State of the Discipline* (Washington: American Political Science Association, 1983) págs. 503-540.
[42] Kenneth Waltz, "Theory of International Relations" en Greenstein, F. y Polsbi, N. (eds.), *International Politics, Handbook of Political Science* (Reading: Addison-Wesley, 1975) págs. 3-4.

En 1992, se publicó el artículo '*Anarchy Is What States Make of It*' de Alexander Wendt,[43] que acusaba a los realistas y neorrealistas de ser responsables de la estructura egoísta y violenta del Sistema Internacional. En este artículo se argumentaba que los supuestos realistas inducían una predicción que acarrea su propio cumplimiento. Para Wendt, el Sistema Internacional sí es anárquico, pero lo que el Estado hace con esta anarquía, es una cuestión de construcción social. Esta discusión inició lo que en las Relaciones Internacionales se conocería como el cuarto debate.

Cuarto debate: Positivismo / pos positivismo

El cuarto debate se podría considerar la continuación del segundo sobre *cómo* estudiar las Relaciones Internacionales y una continuación del tercero sobre paradigmas para entender '*las imágenes del mundo'*. Es decir, el cuarto y último debate fue sobre todo metodológico (en el campo de la ontología filosófica); por esta razón, fue una disputa entre filósofos, más que politólogos. Comenzó a surgir "a partir de discusiones ya no sobre problemáticas específicas de la política internacional, sino alrededor de la forma misma en la que se estaba teorizando e investigando en la disciplina".[44]

A partir de la década de 1990 se enfrentaron, por un lado, racionalistas vs positivistas y por el otro los reflexivistas vs pos positivistas. Como resultado de la victoria neo-neo y del cientificismo en los debates anteriores, para este periodo el racionalismo era la ortodoxia de la disciplina mientras que los reflexivistas se constituían en un enfoque alternativo. Los primeros -neorrealistas y neoliberales- se contrapusieron a los segundos que reagrupan diversos enfoques como el constructivismo, el pos estructuralismo, la Teoría Crítica, el pos modernismo y el feminismo.

El final de la Guerra Fría inició un periodo en el que realidad internacional, cada vez más compleja, no podía ser explicada por las teorías tradicionales. En este contexto, el cuarto debate significó una fractura en la historia de la disciplina de las Relaciones Internacionales, pues por primera vez, la postura hegemónica realista/cientificista/anglosajona fue criticada desde varios frentes, perspectivas y regiones del mundo al mismo tiempo. Esta fractura fue planteada por primera vez por Robert Keohane en 1988 cuando se refirió a que las RRII estaban divididas entre 'racionalistas' y 'reflexivistas';

[43] Alexander Wendt, "Anarchy in What States Make of It", *International Organization*, núm. 46 (1992).
[44] Marina Vitelli, "Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior", *Revista PostData*, volumen 19, número 1 (Barcelona: junio 2014), pág. 134.

> A un lado de la fractura situó Keohane las teorías "racionalistas", las que consideran posible juzgar objetivamente los comportamientos, como el realismo/neorrealismo y liberalismo/neoliberalismo. Del otro situó las teorías que llamó "reflexivistas" (*reflectivist*). Según Keohane, los autores "reflexivistas" […] tenían en común a) su desconfianza hacia los modelos científicos para el estudio de la política mundial, b) una metodología basada en la interpretación histórica y textual y c) la insistencia en la importancia de la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial.[45]

De manera similar, Alexander Wendt, siguiendo la distinción de Lapid entre positivistas y pos positivistas, [46] argumentaba que los primeros, por un lado, sostienen que podemos conocer la 'verdad' sobre la política internacional, pero solo si seguimos métodos que han probado ser exitosos en las Ciencias Naturales. Del otro lado, los pos positivistas sostienen que no tenemos acceso a la verdad sobre la política internacional y menos aún a través de métodos de las Ciencias Naturales.[47] Además, Wendt añade a la discusión dos debates desde la teoría social, el primero sobre la medida en que estructuras son *materiales o sociales* y el segundo sobre la relación entre *estructura y agentes*. Así, diferencia a los positivistas (materialistas e individualistas) de los pos positivistas (idealistas y holistas); como dos formas distintas e inconmensurables de construir conocimiento y entender la realidad internacional. Dentro de cada campo (positivismo y pos positivismo), Wendt ubica a las distintas teorías de Relaciones Internacionales.[48]

Gráfico 2: Mapa disciplinar de las RRII en el cuarto debate
(Las cuatro sociologías de la Política Internacional según Wendt)

Fuente: Adaptado de Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), págs. 23-32.

[45] Salomón, op. cit., pág. 21.
[46] Y. Lapid, "The Third Debate: On the prospects of International Theory in a Post-positivist Era", *International Studies Quaterly*, número 33 (1989), págs. 235-254.
[47] Wendt, (1998) *op. cit.*, pág. 101.
[48] Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), págs. 23-32.

Así pues, los enfoques positivistas se caracterizan por las premisas de que solo existe un método científico el cual puede aplicarse tanto a las Ciencias Naturales como a las Ciencias Sociales (visión naturalista de la ciencia) y que es posible determinar la validez de las explicaciones teóricas a través de una confrontación / falsificación con los hechos empíricos. Por otro lado, los enfoques reflexivos en general comparten dos ideas que se contraponen a los positivistas: la realidad no existe fuera de la teoría (monismo epistemológico) y no existen criterios meta-teóricos universales que permitan juzgar la validez o no de una afirmación científica (crítica al 'cientificismo').

Al igual que en los debates anteriores, este último Gran Debate nunca fue del todo resuelto. Los positivistas por su lado se enfocaron en el estudio de temas relacionados al conflicto y la cooperación, anarquía, balance de poder, el Estado, entre otros. Por otro lado, los pos positivistas se centraron en temas como la identidad, cultura, género, y cambio social. En el debate, los dos bandos asumieron posturas extremas, negando mutuamente la validez de los argumentos de su oponente. Simplemente dialogaban entre sí desde sus propios espacios "lanzando ocasionalmente un puñetazo en una u otra dirección, pero más a menudo hablando entre ellos y quejándose de no ser tomado en serio por otros".[49]

> El cuarto debate profundizó las discusiones sobre la realidad dualista de Kant, que ya se venía dando desde la discusión entre cientificistas y tradicionalistas. Por un lado, el mundo material o *phenomena,* que supone el conocimiento de la realidad a través de la experiencia y observación; por otro lado, un mundo idealista o *noumenal,* en donde la realidad se percibe a través de la razón y la moral y por lo tanto no siempre es observable. El mundo kantiano es dualista porque no existe manera en que el *noumenal* tenga algún impacto causal en el *phenomena.* Es decir, el mundo ideal está por fuera del mundo determinista de fenómenos causales.[50] Esta dualidad incluso se evidencia en la postura de autores reflexivos como el constructivista Alexander Wendt, para quien el cuarto debate implicó una división entre teorías explicativas y constitutivas,[51] o el crítico Robert Cox quien diferenciaba entre teorías para resolver problemas y teorías críticas.[52]

A partir del segundo debate entre tradicionalistas y cientificistas; y, sobre todo, y con más fuerza, desde el cuarto debate entre positivistas y pos positivistas, los académicos que trabajan bajo la sombra del 'problema disciplinar' del dualismo de Kant enfrentan dos alternativas; ya sea aceptar

[49] Lake, op. cit., pág. 571.
[50] Patomäki y Wight. *op. cit.*, págs. 220-221.
[51] Wendt (1998), *op. cit.,* págs. 101-116.
[52] Robert Cox, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales,* número 24 (1981; reimpr. enero 2014).

el mundo *phenomena* tal como es (individualismo determinista de Hume) o divorciar el mundo social de la razón e interpretación, del mundo físico de la causalidad. Así, se volvió un debate que obligaba a tomar una posición entre: explicación vs. interpretación; racionalismo vs. reflexivismo; positivismo vs. pos positivismo; cualitativos vs. cuantitativos, todos imbuidos en el mismo problema disciplinar dualista.[53] Es justamente este problema, sobre el cual el cuarto debate trazó y finalmente cerró la 'frontera científica' del mapa disciplinar de las RRII, erigido desde la academia estadounidense a lo largo de siglo XX (Ver Tabla 2). Para Weaver, si los nuevos radicales (pos positivistas) eran lo suficientemente radicales, se saldrían de las fronteras disciplinares (hacia lo no científico); mientras que si los neo-neo eran demasiado positivistas recaerían dentro de lo más profundo del campo (hacia lo científico, pero aburrido).[54] Asimismo, para Keohane las teorías críticas permanecerían en el margen de la disciplina si no adoptaban las premisas racionalistas del *mainstream* de las RRII.[55]

Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales: Expandiendo las fronteras disciplinares

A lo largo del siglo XX, los Grandes Debates de las Relaciones Internacionales tomaron la forma de 'guerras paradigmáticas' en las que la discusión se centraba menos en explicar la política mundial y más en qué conjunto de suposiciones reflejaban mejor la naturaleza de los seres humanos como animales políticos o de los Estados como organizaciones políticas. Así, según Lake los debates pervirtieron la disciplina e hicieron que la investigación se base en creencias cuasi-religiosas entre los diferentes 'ismos' y no en discusiones propiamente teóricas.[56] Los diversos paradigmas en disputa se presentaron como inconmensurables particularmente en tres criterios: su posición frente a la relación agencia-estructura, la frontera entre lo científico y no científico, y sobre la posición del observador frente al objeto o realidad observada. Esta inconmensurabilidad, basada en la dualidad kantiana característica de la tradición de pensamiento estadounidense, ha sido altamente cuestionada durante lo que podríamos llamar un quinto debate de las RRII que sugiere la expansión de las fronteras disciplinares de la disciplina hacia una era pos paradigmática y pluralista. A partir del mapa disciplinar de las RRII, en esta sección se discutirán los conceptos de paradigma e inconmensurabilidad los cuales han sido los pilares fundamentales sobre los cuales se desarrollaron los Grandes Debates. Posteriormente se analizarán las propuestas de una era pos paradigmática y pluralista para la expansión de las fronteras disciplinares y la construcción de un nuevo mapa de las RRII en el siglo XXI.

[53] Patomäki y Wight, op. cit., pág. 222.
[54] Ibíd., pág. 214.
[55] Keohane, *op. cit.*, pág. 173.
[56] Lake, *op. cit.*, pág. 568.

La cartografía de las RRII a partir de los Grandes Debates del siglo XX

La frontera disciplinar del mapa 'científico' de las RRII ha sido trazada sobre dos pilares. Primero, a *nivel espacial y temporal*, la disciplina está situada en Estados Unidos y en sus disyuntivas históricas del siglo XX. Las dos Guerras Mundiales, la Guerra Fría y los cambios internacionales a partir de la década de 1970 situaron a Estados Unidos en un lugar privilegiado y hegemónico para la producción y universalización de conocimiento 'científico'. Esto se evidenció en los Grandes Debates de las RRII, los cuales se desarrollaron principalmente en la academia estadounidense y respondían sobre todo a las necesidades de explicar y entender las problemáticas de importancia, sobre todo, para el mundo euro-americano.

Segundo, y directamente relacionado con lo anterior, a 'nivel intelectual' la frontera fue trazada sobre la base del pensamiento dualista kantiano que dividió a la disciplina y a los académicos entre 'científicos' y no 'científicos'; entre racionalistas/positivistas que defienden métodos de investigación empíricos, generalmente cuantitativos, de fenómenos causales y deterministas para explicar el mundo (realismo, liberalismo), frente a los reflexivistas/pos positivistas que defienden la investigación con métodos interpretativos, generalmente cualitativos, de fenómenos constitutivos para entender el mundo (constructivismo, pos estructuralismo). Para Jackson y Nexon esta división entre racionalistas/positivistas y reflexivistas/pos positivistas iniciada por el segundo debate y fortalecida en el cuarto, tiene sentido en las Ciencias Naturales, pero no en las Ciencias Sociales.[57] En el siglo XX, la división o fractura entre los dos bandos determinó las fronteras disciplinares y "científicas" de las RRII y para muchos autores constituye su principal problema.[58]

La situación *espacial – temporal – intelectual* sobre la que se construyen las fronteras disciplinares de las RRII implicó que su desarrollo se dé sobre todo alrededor de criterios de ontología filosófica. Con excepción del primer debate, el cual abordó temas de ontología científica y teoría sustantiva (actores, anarquía y poder) y parcialmente el tercero (que abordó temas de agencia/estructura), los Grandes Debates en general tendieron a ser sobre epistemología y metodología más que sobre temas sustanciales y procesos del mundo político.

[57] Patrick Jackson y Daniel Nexon, "International theory in a post-paradigmatic era: From substantive wagers to scientific ontologies", *European Journal of International Relations*, vol. 19, núm. 3 (2013), págs. 553-555.
[58] En 2013 la revista *European Journal of International Relations* (EJIR) publicó un número especial dedicado a la reflexión del estado de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Reconocidos autores como Timothy Dunne, Andrew Bennet, David Lake (2013), Patrick Jackson (2016), Daniel Nexon (2013) reconocieron en sus artículos la crisis por la que atraviesa la disciplina y argumentaron que es necesario pasar a una nueva era pos-paradigmática, pluralista, en donde los debates no estén asentados en meta-teorías sino en asuntos sustantivos de la realidad internacional.

Tabla 1: "La sombra" del dualismo kantiano en el mapa disciplinar de las Relaciones Internacionales

AGREGADOS TEÓRICOS	(Neo)realismo	(Neo)liberalismo	(Neo)marxismo / Teoría Crítica	Constructivismo	Posestructuralismo / Feminismo
Principales autores / teóricos	Clásico: Carr, Morgenthau Neo(s): Waltz, Mearsheimer	Clásico: Wilson, Zimmern Neo(s): Ikenberry, Keohane	Antonio Gramsci E. Wallerstain Robert Cox	Alexander Wendt, Kratochwil, Epstein, Onuf	Mohammed Ayoob Ann Tickner
Primacía de Actores internacionales	Estado actor principal	Instituciones internacionales	Actores estatales y no estatales Fuerzas sociales.	Primacía de actor socialmente construido. Estatales y no estatales	Pluralismo
Relación Agencia / Estructura	Clásico: Agencia → Estructura Neo: Estructura →Agencia	Agencia → Estructura (libertad individual)	Estructura →Agencia (Orden Mundial/ Sistema)	Agencia ↔ Estructura (Codeterminación)	Agencia ↔ Estructura Codeterminación.
	RACIONALISMO			**REFLEXIVISMO**	
Fundación filosófica	Positivismo / Instrumentalismo			Pos positivismo / Constructivismo social	
Epistemología	Empirista: Observar y comprobar el conocimiento. Individualismo metodológico			Constructivista (inter-subjetivo) El conocimiento se construye	
Ontología filosófica	Entes observables (objetos de conocimiento) independientes al observador Objeto ≠ Sujeto (dualista) "Pienso luego existo"			La realidad esta socialmente construida. No hay realidades independientes de las ideas. Sujeto=Objeto (monista) "Pienso=Existo"	
Árbitros de la verdad	Objeto Observable / Propósito: Explicar			Legitimación social / Propósito: Interpretar	
Noción de la verdad	Adecuación empírica			Socialmente aceptado. Hay una comunidad epistémica.	
"Membrete"	Positivismo: Objetividad. Teoría causal: X →Y			Anti-positivismo / Pos-positivismo. Teoría Constitucional X ↔ Y	

Fuente: Adaptado de Monteiro y Ruby, "IR and the false promise of philosophical foundations", *International Theory*, vol. 1 (2009)

La "inconmensurabilidad" de los "paradigmas" en los Grandes Debates

En las Relaciones Internacionales, el concepto de 'inconmensurabilidad' es generalmente atribuido a Thomas Kuhn, para quien "la ciencia normal supone una fase en la que los problemas son resueltos, pero crucialmente, también una situación en la que un paradigma domina".[59] Esto quiere decir que la idea de paradigma legitima la hegemonía de una tradición de pensamiento sobre las otras; lo que justamente ocurrió con la disciplina de las Relaciones Internacionales desde la academia estadounidense.

Según Jackson y Nexon los académicos estadounidenses han caracterizado el estudio de las RRII como una división entre paradigmas (Thomas Kuhn),[60] o programas de investigación (Imre Lakatos).[61] Esta división de la disciplina más bien ha causado malos entendidos y fallas en el estudio de la teoría de Relaciones Internacionales.[62] Así mismo, Waever ha desarrollado convincentemente el argumento de que la importación del concepto de paradigma científico a las Relaciones Internacionales tuvo efectos paralizantes en la disciplina porque justificó la falta de diálogo y de confrontación de ideas.[63]

La característica distintiva de un paradigma en el sentido Kuhntiano es que contiene elementos centrales-ontológicos, lingüísticos y epistemológicos- que impiden probar sus teorías en contra o en comparación de las que se encuentran en otro paradigma.[64] En este sentido, la idea de paradigma está directamente relacionada con la idea de inconmensurabilidad que significa que no puede haber un punto común de comparación o medición entre los paradigmas. La tesis de inconmensurabilidad legitima la falta de diálogo entre los paradigmas los cuales son defendidos por académicos que piensan que solo ellos saben (inconmensurabilidad epistemológica) la verdad del mundo que han creado (inconmensurabilidad ontológica).[65]

El problema de mapear la disciplina de RRII desde la perspectiva de 'paradigmas' es que se sugiere, erróneamente, que los ismos (liberalismo, realismo, marxismo y constructivismo) son inconmensurables, cuando de hecho no es cierto. Así, el debate interparadigmático de las RRII supuso el enfrentamiento de tradiciones que aparentemente presentaban inconmensurabilidades en tres supuestos: *actores principales* de la política mundial, la *lógica de la toma de*

[59] Patomäki y Wight, *op. cit.,* pág. 226.
[60] Thomas Kuhn (1962) *op. cit*.
[61] Imre Lakatos, "The methodology of scientific research programmes" en Lakatos and Musgrave (eds), *Criticism and the growth of knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).
[62] Patrick Jackson y Daniel Nexon, "Paradigmatic Faults in International Relations Theory", *International Studies Quarterly,* núm. 53 (2009), págs. 908-910.
[63] Waever, *op. cit.,* pág. 155.
[64] Jackson y Nexon (2013), *op. cit*., pág. 546.
[65] Patomäki y Wight, *op. cit*., págs. 225-226.

decisiones de estos actores, y sobre la *visión de la realidad* social. Respecto a los actores, la discusión giraba alrededor de la primacía del Estado (neorrealismo de Waltz; neoliberalismo institucional de Keohane, y algunas variantes del constructivismo de Wendt) frente a la primacía de individuos y grupos sociales como organizaciones internacionales y los movimientos transnacionales (teorías críticas, feminismo, pos estructuralismo).[66] Respecto a la toma de decisiones de estos actores, el enfrentamiento se daba entre las lógicas de consecuencias (racionalistas en el campo de la elección racional) y las lógicas de apropiación (constructivistas para quienes la acción social está gobernada por identidades, roles, normas en la cuales los agentes están incrustados). Finalmente, respecto a la visión de la realidad social, las diferencias se dan entre aquellos que priorizan la acción del agente y los que se centran en la estructura.[67]

En estos tres supuestos, aunque se identifican diferencias y desacuerdos importantes, en realidad existen también muchas coincidencias y superposiciones, lo que implica que los 'paradigmas' de las Relaciones Internacionales son conmensurables y comparables. Para Lake, la historia de las RRII es compleja justamente porque supone superposiciones y coincidencias sustanciales, por ejemplo, entre los (neo)liberales y (neo)realistas.[68] Asimismo, para Wendt, en el tercer debate el estructuralismo estuvo presente tanto en el neorrealismo como en las teorías de sistema mundo (neomarxismo); aunque son distintas en muchos aspectos, ambas son estructuralistas y, por lo tanto, conmensurables.[69]

La crítica a la inconmensurabilidad tomó fuerza hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando la disciplina entró en una fase de 'crisis' debido a las crecientes críticas del debate interparadigmático. Autores como Patomäki y Wight sostenían que la inconmensurabilidad no es una tesis deseable en una disciplina como las RRII, pues impide construir alternativas multiparadigmáticas o pluralistas, que no supongan la hegemonía de una sola forma de pensamiento.[70] Asimismo, Wendt consideraba que el debate interparadigmático no era fructífero. Para él, lo importante para la academia era construir conocimiento sobre cómo funciona el mundo, no sobre cómo podemos conocer el mundo. Entonces, lo que importa en las RRII es la ontología científica. Centrar la discusión en temas epistemológicos distrae la investigación de asuntos realmente importantes de las RRII. Así, el principal debate debería ser sobre "asuntos sustanciales de primer orden" como lo fue el debate entre realistas e idealistas, no "asuntos de segundo orden sobre el método", como lo han sido el resto de debates paradigmáticos a partir del segundo.[71]

[66] Ver: Robert Keohane y Joseph Nye (1970) *op. cit*; Kenneth Waltz (1979) *op. cit.* y Alexander Wendt (1992*) op. cit.*
[67] Jackson y Nexon (2009), *op. cit.,* págs. 917-918.
[68] Lake, *op. cit.,* pág. 569.
[69] Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, vol. 41, núm. 3 (1987).
[70] Patomäki y Wight, *op. cit.,* págs. 213-237.
[71] Wendt (1998), *op. cit.,* pág. 115

En este sentido, Wendt sugería que, en vez de embarcarse en un contraataque epistemológico, sería más provechoso que el positivismo y pos positivismo en las RRII se reconozcan mutuamente respecto a las preguntas de interés para cada postura y se centren en sus potenciales explicativos y en las condiciones de verdad de sus preguntas. Una disciplina de RRII reflexiva y crítica necesita de todo conocimiento que se pueda producir.[72]

Trazando el nuevo mapa de las Relaciones Internacionales: Hacia el pluralismo

Los casi 20 años transcurridos en lo que va del sigo XXI han sido testigos de diversas discusiones sobre una aparente crisis de las Relaciones Internacionales; que, en realidad, más que una crisis de la disciplina, supone una crisis de las grandes teorías, de los grandes debates, y por lo tanto de las fronteras disciplinares trazadas a lo largo del siglo XX desde la comunidad académica estadounidenses. Según Dunne, Hansen, y Wight,[73] los intensos debates teóricos que caracterizaron la historia disciplinar del siglo XX han disminuido y la disciplina se ha movido hacia lo que podríamos llamar un periodo de 'paz teórica" que se caracteriza por la tendencia al "testeo de teorías", comprobación de hipótesis, y teorías de alcance medio ya que cada vez se ven menos debates teóricos entre los paradigmas o ismos. Sin embargo, y paradójicamente, en el contexto de "paz teórica", la crisis paradigmática ha supuesto la oportunidad para el surgimiento de diversas teorías que desbordan los 'ismos', lo que está llevando al campo hacia un periodo de gran pluralismo.

Para estos autores, la proliferación teórica se ha dado principalmente por tres razones. Primero, existe un nuevo contexto histórico que requiere de nuevas herramientas conceptuales para el análisis. Por ejemplo, la gran expansión del número de Estados en la sociedad internacional a partir de la década de los sesentas, o el caso de las teorías pos positivistas que la disciplina se vio forzada a tomarlas en serio en el contexto de un gran cambio en el Sistema Internacional hacia finales del siglo. Segundo, se ha fortalecido la importación de teorías desde otras disciplinas sociales, por ejemplo, el feminismo de la ciencia política, el pos estructuralismo de la filosofía; o el constructivismo desde la sociología. Tercero, se han dado desarrollos al interior de la disciplina como tal. Por ejemplo, la obra de Waltz fue de vital importancia; si entre 1948 y 1977 todo fue una "nota de pie de Morgenthau"; a partir de 1977 todo fue una nota de pie de Waltz.[74]

[72] Ibíd., pág. 115-117.
[73] Timothy Dunne, Lene Hansen y Colin Wight, "The End of International Relations Theory", *European Journal of International Relations,* vol. 19, núm. 3 (2013), pág. 406.
[74] Ibíd, págs. 412-415.

Los autores sostienen que no se debe mirar al pluralismo como 'unidad' ni como 'absoluta diversidad'. En el primer caso porque se podría recaer en una síntesis que terminaría siendo hegemónica y totalizante (como pasó con la síntesis neo-neo en los noventa). En el segundo caso porque se recaería en un relativismo sin sentido ni horizonte. Entonces, los autores proponen lo que denominan, un pluralismo integrador, el cual acepta y preserva la variedad del gran rango de perspectivas teóricas y adopta la diversidad como un medio para proveer más herramientas y comprender de manera multidimensional los fenómenos complejos de la realidad internacional. Así, los autores sostienen que hoy en día existen al menos doce enfoques teóricos en el campo de las RRII: realismo clásico, realismo estructural, liberalismo, neoliberalismo, la Escuela Inglesa, marxismo, teoría crítica, constructivismo, feminismo, pos estructuralismo, pos colonialismo, y teoría verde.[75]

Entendiendo la necesidad y la inminencia del pluralismo en la disciplina de Relaciones Internacionales, es importante trazar los criterios bajo los cuales el nuevo mapa disciplinar se está reconstruyendo en el siglo XXI. Primero, se requiere redefinir lo que entendemos como 'ciencia' o 'científico'. Segundo, diferenciar los niveles de análisis en el que cada investigador se ubica y entiende el mundo internacional (ontología filosófica y científica). Y tercero, considerar la diversidad de teorías de Relaciones Internacionales, ya no como paradigmas, sino como enfoques conmensurables, con puntos en común, y cuya utilidad se basa en el propósito de la investigación y el objeto investigado; y, por lo tanto, que no hay teorías dominantes.

Redefinir 'ciencia'

Respecto a la definición de 'ciencia', los debates del siglo XX fortalecieron la idea de que 'científico' es aquello que se puede observar y medir. Es decir, la rigurosidad de la ciencia dependería, desde esta perspectiva, de cuan positivista, objetivo y universal es el conocimiento producido. Esta idea de ciencia resultó en una crisis disciplinar entre aquellos que se consideraban científicos (positivistas) de aquellos que eran acusados de no serlo (pos positivistas). Para superar esta fractura, y avanzar hacia una disciplinar pluralista, Patrick Jackson, sobre la base del trabajo de Max Weber, entiende la ciencia como "toda indagación empírica diseñada para producir conocimiento".[76] Al diferenciar el quehacer político del científico, afirmaba que, en la práctica política, el objetivo fundamental es lograr resultados; la claridad de las ideas y conceptos es secundario. En cambio, en el ámbito de la ciencia lo que importa es la aplicación sistemática de un conjunto de teorías y conceptos para producir un "ordenamiento lógico de la realidad empírica".[77]

[75] Ibíd. págs. 416-421.
[76] Jackson, *op. cit.,* (2016), pág. 19.
[77] Ibíd.

Es decir, la ciencia se caracteriza por la búsqueda de conocimiento en sí mismo, y, por lo tanto, un trabajo "científico" no se define por su estilo, tipo, o método, sino por su objetivo. Así, la ciencia se preocupa por los hechos empíricos y no por los juicios de valor, de manera que incluso cuando alguien pueda rechazar nuestros valores o juicios, debe ser capaz de reconocer la validez de nuestros resultados empíricos en el contexto de nuestra perspectiva lógica de conocimiento.[78] Esta concepción amplia, a diferencia de la anterior, permite diálogo e intercambio aun entre enfoques teóricos muy distintos.

Diferenciar ontología filosófica y ontología científica

Para autores como Patrick Jackson y Patomäki y Wight no basta con reconocer que existen varias teorías, es necesario, ante todo, superar los debates inter-paradigmáticos que presentaban a las teorías de RRII como inconmensurables, lo que a su vez paralizaba el diálogo.[79] Para esto, los autores sostienen que es necesario partir de la diferenciación entre la 'ontología filosófica' y la 'ontología científica' pues en esta diferenciación radica el éxito de la nueva agenda de investigación teórica en la disciplina.[80]

Las diferencias entre ontología filosófica y ontología científica se reflejan en las preguntas ¿existe la realidad independientemente de la mente que lo estudia?, ¿es suficiente estudiar la realidad en función de sus elementos o manifestaciones observables?, por un lado, y asumiendo que esa realidad existe ¿de qué está hecha?, ¿cuáles son sus elementos básicos constitutivos? Las dos primeras preguntas corresponden a cuestiones de ontología filosófica, mientras que las últimas se sitúan en el terreno de la ontología científica. Así, la ontología filosófica hace referencia a la forma cómo los investigadores se conectan, 'aprehenden' o se 'enganchan' con el mundo; es decir, se preocupa por la conexión entre la mente que observa y el mundo observado. En otras palabras, la ontología filosófica tiene que ver con la 'metodología'. Por otro lado, la ontología científica hace referencia a los elementos básicos constitutivos de un fenómeno objeto de estudio, en otras palabras, un catálogo de los objetos, procesos y factores que constituyen la política mundial, es decir, asuntos sustantivos de la teoría.[81]

Tal como lo plantean los autores, en la lógica de pensamiento disciplinar, la ontología filosófica (metodología) va necesariamente antes de cualquier ontología científica (teoría), ya que no podemos hacer afirmaciones plausibles sobre el objeto de estudio sin antes haber clarificado cómo nos acercamos a esa realidad. Así, las decisiones que se toman en el campo de la ontología filosófica condicionan el abanico de posibilidades respecto a la ontología científica.

[78] Ibíd. págs. 19-23.
[79] Para mayor detalle ver las obras de Patrick Jackson, *op. cit,* (2016) y Patomäki y Wight, "After Pospositivism? The Promises of Critical Realism", *International Studies Quarterly*, núm. 44 (2000).
[80] Ibíd.
[81] Ibíd.

El confundir la ontología científica con la filosófica ha confundido la discusión sobre el estado de las teorías de Relaciones Internacionales, porque, aunque la ontología científica sirve para explicar, no necesariamente clarifica un modo específico de explicación. Otro problema de confundir las dos ontologías es que, considerando únicamente la ontología filosófica, se asume erróneamente que las diferencias entre las teorías implican su 'inconmensurabilidad' y que por lo tanto los 'ismos' (realismo, liberalismo, constructivismo) deben ser tratados como paradigmas Kuhnianos.[82] Así, los grandes debates del siglo XX (con excepción del primero) tendieron a ser sobre todo metodológicos, en el nivel de ontología filosófica, y por tal motivo, contribuyeron muy poco en ontología científica: teoría sustantiva para estudiar de manera concreta el mundo internacional.

Así, considerando a la 'ciencia' desde una perspectiva plural y siguiendo la propuesta desarrollada por Jackson para un nuevo mapa disciplinar de las Relaciones Internacionales, se pueden concebir cuatro tipos ideales de 'hacer ciencia', es decir, cuatro tipos ideales de 'metodologías científicas' que se estructuran a partir de dos decisiones que todo investigador debe tomar con respecto a las ontologías filosóficas.[83] Concretamente, se debe elegir entre una ontología filosófica que sustenta la relación entre el investigador y lo que va a ser investigado: '*Dualismo* mente-mundo' versus '*Monismo* mente-mundo'[84]. Por otro lado, el investigador debe decidir si es posible producir conocimiento científico sobre aspectos de la realidad que son, en principio, no-observables directamente (*transfactualismo*), o si el conocimiento científico se limita a producir conocimiento exclusivamente sobre los aspectos observables del mundo (*fenomenalismo*). Los cuatro tipos ideales resultantes se muestran en la Tabla 2. [85]

Tabla 2: Tipos ideales o formas de "hacer ciencia"

		Relación entre conocimiento y observación	
		Fenomenalismo	*Transfactualismo*
Relación entre el conocedor y el conocimiento	*Dualismo*	NEOPOSITIVISMO	REALISMO CRÍTICO
	Monismo	ANALITICISMO	REFLEXIVISMO

Fuente: Tomado de Jackson, 2011, pág. 37

[82] Jackson y Nexon (2013), *op. cit.,* pág. 551.
[83] Son decisiones normativas; "apuestas" filosóficas, pues no existe un criterio externo para tomar dichas decisiones. En sentido estricto, estas apuestas constituyen auténticos "actos de fe" (*leap of faith*) debido a que ninguna decisión sobre estos tipos ideales puede ser fundamentada empíricamente. Visto de otra forma, esto es lo que diferencia la función normativa de la filosofía de la ciencia (¿cómo debería ser o desarrollarse la ciencia?) de su función positiva (¿cómo es o se desarrolla la ciencia?).
[84] Jackson, *op. cit.*, cap. 2.
[85] Ibíd.

Una primera consecuencia de esta tipología es que supera la simple dicotomía positivismo-pos positivismo o racionalismo-reflexivismo hacia un marco amplio de cuatro formas de hacer ciencia. Cada uno de estos tipos ideales es inconmensurable frente a los otros tres (pues son posiciones filosóficas);[86] cada uno representa una postura fundacional de la ciencia, sin embargo, todos son válidos y científicos en función del objeto de estudio y el propósito de investigación. Situarse, como investigador dentro de uno de estos tipos ideales es una necesidad para proceder a producir conocimiento científico sustantivo (teorizar). Sin embargo, esto no implica que se deban desconocer las otras formas de hacer ciencia, y, por tanto, sigue siendo útil y necesario el debate sobre los resultados de investigación sustantivos producidos desde diferentes metodologías.

De la metateoría a la teoría sustantiva

Para Jackson y Nexon el mapa tradicional fundamentado principalmente en las tres teorías: realismo, liberalismo y constructivismo, sufre de un problema intelectual porque excluye muchos enfoques. Vistas como paradigmas, estas metateorías se han centrado más en justificar su validez y dominio frente a las otras, y menos en construir conocimiento sustantivo sobre la realidad internacional. Esto está siendo fuertemente criticado en la actualidad, pues las innovaciones intelectuales y eventos extra disciplinarios están creando un nuevo gran debate que intenta beneficiar, en vez de constreñir, la teorización en las RRII.[87]

Así, los autores sostienen que es necesario centrarse menos en las discusiones metateóricas de paradigmas inconmensurables, y más en discusiones sustantivas de ontología científica. Entonces, mientras en los Grandes Debates se dividía dicotómicamente a la disciplina en, por ejemplo: apuestas sustantivas (realismo, liberalismo), áreas de estudio (seguridad versus integración), epistemología (positivistas versus pos positivistas) o si los académicos usan o no matemáticas (cualitativo versus cuantitativo), en la actualidad es necesario centrase en las similitudes y diferencias que atraviesan todas estas divisiones.[88] Para esto, la teorización debe estar centrada en temas sustantivos como:

- Los actores que protagonizan la política mundial, como los Estados, las Organizaciones Internacionales,
- Individuos y corporaciones multinacionales;
- Los contextos y entornos en los que se encuentran esos actores;
- La importancia relativa para comprender y explicar los resultados internacionales;
- Cómo encajan, ya sea como partes de sistemas, entidades autónomas, en campos sociales, nodos en una red, entre otros;

[86] Ibíd., pág. 38.
[87] Ibíd., pág. 552.
[88] Ibíd. pág. 553.

- Qué procesos constituyen el locus principal del análisis académico, por ejemplo, decisiones, acciones, comportamientos, relaciones y prácticas; y,

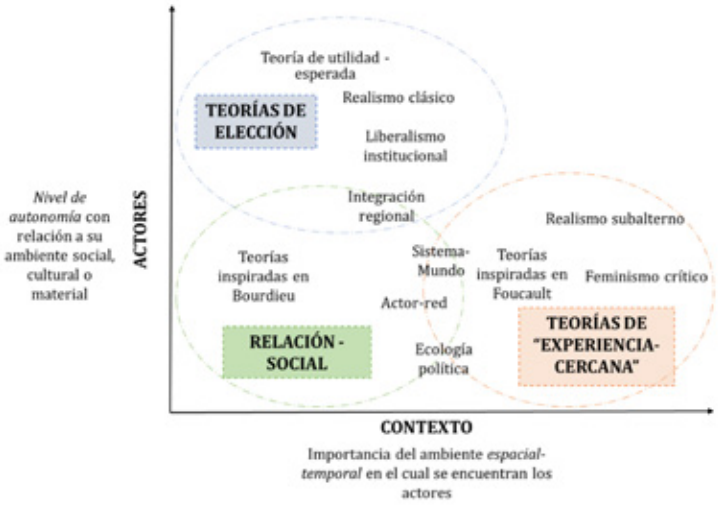
- La interrelación entre los elementos de esos procesos, tales como las preferencias, intereses, identidades, lazos sociales, etc.[89]

Tomando esto en cuenta, los autores proponen centrar el estudio en asuntos de ontología científica como actores, contextos, procesos y relaciones que componen la política internacional. Así, la disciplina se puede organizar o reagrupar, en tres familias de teorías: *enfoques centrados en teorías de elección, enfoques de experiencia cercana, y enfoques de relación-social.* Además, es necesario, tener en cuenta que los ejes de contención entre cada enfoque teórico nunca capturarán la totalidad de la teorización internacional existente y por tanto las fronteras son porosas. Como 'tipos ideales', la utilidad de estos enfoques radica en que permiten repensar las teorías de las Relaciones Internacionales en función de dos ejes. Uno, los *actores* (nivel de autonomía con relación a su ambiente social, cultural o material) y dos, el *contexto* (ambiente espacial-temporal en el cual actúan los actores).[90]

Así, los *enfoques centrados en teorías de elección* incluyen una variedad de teorías que explican los resultados a partir del análisis de actores específicos. Los contextos sociales, culturales y materiales pueden explicar parcialmente la variación en las lógicas de toma de decisiones, pero las teorías tratan a los actores como autónomos. Por ejemplo, enfoques psicológicos de la política internacional. Por otro lado, los *enfoques teóricos de experiencia-cercana* adoptan ontologías científicas centradas principalmente en contextos de la acción social. Sus conceptos teóricos, procesos y elementos sustantivos se centran en el mundo inmediato (la cotidianidad) de los actores, tales como sus rutinas, entornos institucionales, disposiciones psicológicas y cómo estos elementos interactúan entre sí. Investigaciones de este tipo suele ubicarse en los campos relacionados a la antropología, la etnografía y la microsociología. Finalmente, los *enfoques teóricos centrados en la relación social* abarcan las ontologías científicas que buscan explicaciones más allá del contexto local. Sus elementos teóricos suponen transacciones, relaciones, redes, campos y otros conceptos abstractos que se centran en el papel causal y constitutivo de la relación. Es decir, rechazan las ontologías centradas en actores. En este grupo se pueden incluir teorías como el realismo relacional o las teorías inspiradas en Bourdieu.[91]

[89] Ibíd, pág. 550-551.
[90] Ibíd. pág. 554.
[91] Ibíd. 553-554.

Gráfico 3: Mapa disciplinar pluralista de las Relaciones Internacionales ¿El quinto debate?



Fuente: Elaboración propia a partir de propuesta de Jackson y Nexon (2009; 2013)

Es importante mencionar que, en esta propuesta, el contexto va mucho más allá de la dimensión tradicional de 'estructura'. Contexto supone incluir a la historia y a la geografía como criterios trascendentales del análisis; estas dos variables permiten reconocer la geopolítica en la producción del conocimiento y la 'sensibilidad geo-cultural' del mismo. Incorporar estas dimensiones permite avanzar hacia análisis que descentralicen y descolonicen el conocimiento a través de la producción situada desde los márgenes (teorías que prioricen la 'experiencia cercana').[92]

Así, a diferencia del mapeo tradicional (que excluía a lo crítico, reflexivo, y pos positivo del campo científico de la disciplina) en el mapeo sugerido por Jackson y Nexon hay cabida para una pluralidad de perspectivas teóricas, todas consideradas válidas y científicas. Los ejes de actor y contexto (espacio/geografía y tiempo/historia) permiten incluir dos puntos pendientes que en el mapa tradicional de la disciplina eran ignorados y que, según Arlene Tickner, son esenciales pues permiten entender el monopolio y la hegemonía que ha habido en la construcción de conocimiento desde Estados Unidos.[93] Los criterios espacio-temporales son justamente aquellos que permitirán descentralizar y descolonizar la disciplina a medida que se desarrollen cada vez más teorías desde el margen (Asia, África, América Latina), las cuales ahora, ya son incluidas dentro del mapa disciplinar.

[92] Arlene Tickner, "Core, periphery and (neo) imperialist International Relations", *European Journal of International Relations,* vol. 19, núm. 3 (2013), págs. 628-630.
[93] Ibíd.

Asimismo, estos criterios (nuevas fronteras disciplinares) permitirán estudiar cómo los conceptos viajan y como son interpretados en cada lugar. Los debates y las grandes teorías lograron que los conceptos se transfieran sin el contexto en el que fueron construidos (es decir, las teorías positivistas buscaban que los conceptos se vacíen de su contexto, pues justamente eso es lo que los hacía 'científicos' y aplicables a cualquier análisis). Esto ha sido criticado por autores como Mohammed Ayoob, quien critica la teorización de las Relaciones Internacionales y la construcción de sus fronteras disciplinares a partir de los debates teóricos, los cuales "reflejan y reproducen la desigualdad presente en la disposición de capacidades materiales en el Sistema Internacional".[94] En este sentido, en todos los debates, originados y desarrollados desde la academia estadounidense el "poder se traduce en dominación en el ámbito de la fabricación y reproducción del conocimiento".[95]

Así pues, para Ayoob, cada Gran Debate del siglo XX evidenciaba este problema al no considerar el contexto espacio-temporal en su intento por universalizar el conocimiento como única apuesta científica.[96] En el primer debate, esto se evidenció en la victoria del realismo frente al idealismo en el contexto de Guerra Fría. En este debate no solo "triunfó" el realismo, sino que la dominación estadounidense legitimó la desigualdad del Sistema Internacional. El segundo debate, que supuso la victoria del cientificismo frente al tradicionalismo, es fuertemente criticado por Ayoob, pues afirma que es un "cientificismo vacío que intenta encontrar generalizaciones como leyes siguiendo el modelo de las ciencias naturales".[97] El conocimiento 'científico' en este caso, no toma en cuenta los criterios históricos y geográficos de producción del conocimiento y por lo tanto lleva a confusiones y es contraproducente.

En el tercer debate, particularmente en el diálogo neo–neo, los dos problemas anteriores se evidencian con mayor fuerza. Estos enfoques, hegemónicos y 'cientificistas', rechazan gran parte del universo político que debe formar la base de observación para proveer respuestas sobre guerra y paz y tratan de retratarse a sí mismos como 'científicos' y por tanto llevan a la conclusión errónea de que son los únicos 'poseedores' de la verdad que trasciende el espacio y el tiempo. Asimismo, el debate inter-paradigmático para Ayoob, al no considerar la geografía y la historia, no puede explicar el cambio. Además, solo discutió temas de segundo orden (bipolaridad y armas nucleares), importantes para los contendientes de la Guerra Fría pero no para la mayoría de países en el mundo. Por ejemplo, en este contexto histórico, era mucho más importante tratar la gran expansión del número de miembros (Estados pos coloniales) del Sistema Internacional.[98]

[94] Mohammed Ayoob, "Inequality and Theorizing in International relations", *International Studies Review,* vol. 4, núm. 3 (2002),pág: 27-48.
[95] Ibíd.
[96] Ibíd.
[97] Ibíd., pág. 29-30.
[98] Ibíd.

En este sentido, la crítica de Ayoob no pretende deslegitimar los enfoques tradicionales; lo que sí critica es que estos enfoques reclamen ser poseedores de la verdad y privilegien las experiencias, intereses, y los dilemas contemporáneos de un cierto grupo de Estados, a expensas de las experiencias, intereses y dilemas contemporáneos de la gran mayoría, tal como sucedió con la disciplina en el siglo XX.[99]

Reflexiones finales

Evidentemente la disciplina de las Relaciones Internacionales, como todo conocimiento científico, ha sido producida desde un contexto histórico y espacial en el cual Estados Unidos se ubica como el actor principal y hegemónico. Desde su nacimiento en 1919, la disciplina se ha ido desarrollando a través de diversos momentos de diálogo y enfrentamiento entre las principales tradiciones teóricas. A estos momentos se los conoce como Grandes Debates y se han caracterizado por estar imbuidos en la tradición intelectual moderna de pensamiento dualista kantiano que ha dividido las fronteras disciplinares entre científicos y no científicos, entre positivistas y pos positivistas, entre monistas y dualistas, entre racionalismo y reflexivismo. Esta dicotomía a su vez sea ha legitimado bajo la idea de inconmensurabilidad de los paradigmas, hecho que no solo ha puesto al realismo y cientificismo como corrientes superiores respecto al resto, sino que también ha impedido la comunicación y el diálogo sustantivo entre los distintos enfoques teóricos; lo que finalmente ha llevado a una etapa de gran reflexión y autocuestionamiento que supone una crisis de las 'grandes teorías' en favor de teorías sustantivas de alcance medio.

Ante esto, diversas han sido las propuestas teóricas que han sugerido aprovechar la crisis de los ismos y de las grandes teorías para reconstruir un mapa disciplinar acorde a las necesidades del contexto mundial y la comunidad académica. Este mapa debe lograr superar la dicotomía kantiana y la hegemonía estadounidense en la producción de conocimiento para las Relaciones Internacionales. Debe propiciar un 'pluralismo integrador' tanto a nivel de ontología filosófica como científica, y debe construir fronteras porosas y maleables para la expansión de estudios teóricos que traten temas sustantivos de la disciplina y superen finalmente los debates filosóficos.

Las propuestas de autores como Dunne, Hansen, y Wight sobre el 'pluralismo integrador' o el mapa diseñado por Jackson y Nexon que considera las dimensiones de actores y contexto, son propuestas inacabadas y que requieren de mayor discusión en cuanto a su utilidad disciplinaria. Aun así, son ejemplos de la gran reflexión actual respecto a la necesidad de ampliar el debate hacia

[99] Ibíd.

aspectos sustantivos y relevantes. A partir de estas propuestas, queda pendiente profundizar sobre la cartografía disciplinar de las Relacionales Internacionales desde América Latina. Los aportes desde el margen en la producción de conocimiento son indispensables en pro de alcanzar un pluralismo integrador que supere la hegemonía estadounidense. El principal reto al respecto es cómo producir geoculturalmente y geopolíticamente desde esta región sin recaer en el particularismo en el que caen los estudios de área. Por lo tanto, un reto para la teorización desde América Latina es lograr entender la migración de los conceptos, para poderlos reinterpretar y reapropiar con relación a los actores y contextos específicos.

REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y Relaciones Internacionales

Normas para la presentación de artículos

La *Revista de Ciencias Políticas* y *Relaciones Internacionales* 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 8.000 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 auto- referencias 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 (s), 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 dentro y 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.

Normas de estilo

A partir de su tercera edición, la Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales 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.

La *Revista de Ciencias Políticas* y *Relaciones Internacionales* cuenta con una versión específica del sistema de notas, bibliografía basada en The Chicago Manual of Style. Este sistema utiliza las notas bibliográficas (notas al pie), sin una sección final de referencias. El principal beneficio de este sistema para los autores es que permite la fácil integración de notas sustantivas en el texto del artículo.

Las principales ventajas de este sistema para los lectores es que las fuentes de información se pueden identificar de forma rápida y se pueden encontrar fácilmente otras obras académicas relevantes sobre un tema determinado. 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.

---

[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

Si la primera nota es seguida inmediatamente por las referencias a la misma obra, sólo tiene que utilizar ""Ibíd."" En lugar de poner el apellido del autor y el título del libro, los números de página todavía deben ser incluidos.

Ibíd., 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. Ibíd., pág. 101.

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, al 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

[2] 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.

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," I*nternational 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.

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Revista de Investigación

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas

www.udla.edu.ec

ECUADOR