

**POLÍTICA EXTERNA E PARTIDOS
POLÍTICOS NO EQUADOR EM TRÊS
TEMPOS: REDEMOCRATIZAÇÃO, CRISE
E REALINHAMENTO**

ECUATORIAN FOREIGN POLICY AND POLITICAL
PARTIES IN THREE TIMES:
REDEMOCRATIZATION, CRISIS AND
REALIGNMENT

André Luiz Coelho*
Vinicius Santos†

Resumo: O objetivo deste trabalho é comparar distintas fases de desenvolvimento do sistema de partidos equatoriano como variável doméstica na reflexão sobre seus condicionamentos ou oportunidades para a participação dos partidos como atores na política externa. Para tanto, observamos três períodos históricos distintos: em primeiro lugar, a conformação do sistema, tendo como marco a redemocratização equatoriana (1979). Em um segundo momento, a pesquisa dedica atenção ao período de “transição do sistema” marcado pelas crises que se iniciam a partir de 1996, para, por fim, dedicar-se à emergência de uma nova dinâmica com a eleição do presidente Rafael Correa em 2006 (Aliança País). No primeiro período, o sistema de partidos teria como característica a interação de três fatores: 1) dificuldades para sua institucionalização; 2) volatilidade eleitoral; e 3) provincialização dos partidos. Quando observados frente a política exterior, esses elementos representariam um desafio para os partidos políticos equatorianos participarem/influenciarem na condução da política externa. Já no período de crises, argumentamos que a instabilidade, responsável pela erosão das instituições, seria responsável por gerar uma política exterior “reativa” ao retirar desse campo de ação do Estado sua capacidade de produzir iniciativas. Por último, defendemos que o quadro de instabilidade política é revertido a partir da vitória de Rafael Corrêa e ampliação do processo de “nacionalização dos partidos”, com destaque para a Aliança País, que ofereceu uma “janela de oportunidade” para uma maior influência partidária na política exterior. Para a investigação da inserção internacional equatoriana, tendo por base a análise de Bonilla (2006), consideramos dois

* Professor Adjunto da graduação e do Mestrado em Ciência Política e do Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ). Coordenador do GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global – UNIRIO). Endereço para correspondência: Rua Voluntários da Pátria, n. 107, Botafogo - Rio de Janeiro - Cep: 22270-000. E-mail: andreluizrj@gmail.com

† Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bacharel em Relações Internacionais (UNULASALLE-RJ). Pesquisador GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) (UNIRIO) e Pesquisador no Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública, sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). E-mail: santos.vinicius18@gmail.com

eixos: 1) “influência estrutural dos Estados Unidos” e 2) “as interações com os países vizinhos”, especialmente com Peru e Colômbia.

Palavras-chave: Equador. Política externa. Partidos políticos.

Abstract: The purpose of this work is to compare different phases of development of the Ecuadorian party system as a domestic variable in the reflection on its conditioning or opportunities for the participation of the parties as actors in foreign policy. To do so, we observed three distinct historical periods: first, the system’s conformation with the Ecuadorian re-democratization (1979). In a second moment, the research turns its attention to the period of “transition of the system” marked by the crisis that began in 1996, to finally devote itself to the emergence of a new dynamic with the election of President Rafael Correa in 2006 (Country Alliance). In the first period, the party system would be characterized as the interaction of three factors: 1) difficulties for its institutionalization; 2) electoral volatility and 3) parties provincialization. When facing foreign policy these elements would represent a challenge for Ecuadorian political parties to participate/influence the conduction of foreign policy. In the crisis period, we argued that instability, responsible for the erosion of institutions, would be responsible for generating a “reactive” foreign policy by removing from the State the capacity to produce initiatives. Finally, we argue that the framework of political instability is reversed because of Rafael Correa’s victory and the expansion of the process of “nationalization of parties”, especially the Country Alliance, which offered a “window of opportunity” for greater party influence in foreign policy. For the investigation of the Ecuadorian international insertion, based on Bonilla’s (2006) analysis, we considered two axes: 1) “structural influence of the United States” and 2) “interactions with neighboring countries”, especially with Peru and Colombia.

Keywords: Ecuador. Foreign Policy. Political Parties.

1 Introdução

Desde a década de 1950, no seio da subdisciplina de Análise de Política Externa, a literatura especializada tem se debruçado sobre o impacto de atores, instituições e indivíduos no âmbito doméstico que participam e/ou impactam no resultado do processo de formação e implementação da política externa. Nesse cenário, há uma necessidade imperiosa de se considerar distintos níveis de análise (ALLISON, 1971; PUTNAM, 1988; SINGER, 1961) e romper com a ideia de um estado monolítico, com vistas a alcançar o “interesse nacional” em franco confronto com as teorias que concebem o Estado-Nação como um ator unitário/racional. Dessa forma, o sistema internacional passa a ser observado como um espaço em que distintas variáveis incidem sobre a política externa. Nesse sentido, o âmbito doméstico passa a oferecer uma miríade de interações e complexidades que necessitam ser observadas quando da análise da inserção internacional de um país (FIGUEIRA, 2009; JESUS, 2009, 2014).

Isso posto, defendemos que a política doméstica é um fator explicativo importante – ainda que não exclusivo – da condução da política exterior de um Estado. E, de forma específica, a justificativa de observar o papel dos partidos nessa dinâmica se dá com base na literatura internacional sobre a participação desses atores na definição de políticas públicas domésticas (ALDRICH, 1995; COX; MCCUBBINS, 1991; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999;

HAGER; TALBERT, 2000; LEONI, 2002; POOLE; ROSENTHAL, 1997). Ademais, resgatamos as considerações de Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009, p. 838) na medida em que defendem a necessidade de um maior número de trabalhos sobre o papel dos partidos na política externa, em especial com foco nos países latino-americanos. Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a atuação dos partidos políticos equatorianos no âmbito do sistema que os organiza frente a suas preferências e participação no processo de formulação da política externa.

Na primeira parte, dedicamos atenção ao subcampo da Análise de Política Externa, doravante APE, em especial nos esforços que a literatura especializada tem realizado na observação do papel dos partidos políticos no debate sobre a política exterior. Na segunda parte, buscamos apresentar, por meio da periodização do sistema de partidos equatoriano, a conformação do sistema no período da redemocratização equatoriana (1979) ao momento de “transição do sistema”, marcado pelas crises que se iniciam a partir de 1996, até chegar a emergência de uma nova configuração do sistema partidário com a eleição do presidente Rafael Correa (Aliança País). Por fim, destacamos as implicações do sistema de partidos do Equador para a atuação desses atores na política externa, apresentando nossas considerações finais.

2 A análise de política externa e o papel dos partidos políticos

A “Análise de Política Externa” tem nos anos de 1950 seu ponto de partida. Como subcampo das Relações Internacionais passa a ter como agenda de pesquisa a investigação acerca de “como um ato internacional passa por um processo de decisão política” (FIGUEIRA, 2009, p. 32). Nesse cenário, nas décadas seguintes, a literatura da área incorporou o debate sobre distintos níveis de análise (ALLISON, 1971; PUTNAM, 1988; SINGER, 1961), bem como a forma de interação entre eles (MILNER, 1997; PUTNAM, 1988). Em adição, o processo de tomada de decisão passa a ser observado na sua interação com “regras, instituições, indivíduos”, no sentido de observar a “correlação de forças que definem a trajetória do resultado” (FIGUEIRA, 2009; HUDSON; VORE, 1995; HUDSON; VALERIE, 2007). Dessa maneira, ganham espaço objetos de análise que considerem variáveis como: grupos de interesse; burocracias; a dinâmica resultante entre Executivo e Legislativo e até mesmo o indivíduo (ALLISON, 1971; HERZ, 1994; JERVIS, 1976).

Ribeiro et al. (2010) apontam que o debate – na literatura estadunidense dos anos 1990 – colocou em evidência a atuação dos partidos políticos no Congresso Nacional no que diz respeito a temas de política externa e defesa nacional. Nesse momento se conformaram duas abordagens: a primeira enfatizava o papel do Executivo, relegando ao Congresso um papel residual; em contrapartida, temos a visão que considera a existência de um espaço para uma atuação assertiva do poder Legislativo em temas de política externa.

No caso latino-americano, o debate sobre a relevância ou não do papel do Congresso na política externa conta com três principais argumentos (quando levamos em consideração principalmente a literatura que defende o baixo impacto do Legislativo na política externa): a) a alta concentração de poder do chefe do Executivo, dificultando a discussão do tema pelos legisladores; b) a necessidade de capacidade técnica e constitucional dos legisladores; c) o baixo

impacto eleitoral dos temas de política externa para os legisladores que buscam reeleição (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003, 2005; SANTOS, 2006; STUHLREHER, 2003).

Na direção contrária, o desenvolvimento da literatura sobre a relevância do legislativo, partidos políticos e política externa no espaço latino-americano tem contado com contribuições ao debate por meio de estudos de casos: Brasil (MESQUITA, 2012, 2013a, 2013b, 2014; OLIVEIRA; ONUKI, 2014); Chile (ARANDA; RIQUELME, 2011; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2010; VALDIVIESO, 2007); Uruguai (LÓPEZ BURIAN, 2014, 2015); e também utilizando a abordagem comparada (FELIU; MIRANDA, 2011; LÓPEZ BURIAN; SILVA, 2015).

No conjunto de investigações que adotam o estudo de caso, destacamos de partida a pesquisa de López Burian (2014), na qual o autor buscou analisar o posicionamento dos partidos políticos no intervalo compreendido entre 2010 e 2014 diante da política externa uruguaia. Em termos metodológicos, lançando mão de uma pesquisa de opinião encaminhada aos legisladores, o referido pesquisador mobiliza a ideologia – concebida em termos do eixo esquerda-direita – como variável independente para a análise de uma variável dependente tricotômica composta por: i) foco territorial prioritário; ii) conjunto de países percebidos como aliados; iii) conjunto de países que variam segundo o tema e a conjuntura. Os resultados apontam que a política externa do Uruguai é “uma política de partido ou coligação de partidos” e apontam para a confirmação da hipótese do autor de que os “partidos de esquerda privilegiam a região e veem os partidos emergentes como principais aliados”. López Burian (2014) afirma ainda que os partidos de centro e direita apostam numa abertura ao mundo por meio de relações bilaterais múltiplas, buscando demonstrar a relevância da atuação desses atores no campo de ação do Estado.

Nesse cenário, pretendemos com o presente artigo contribuir para a discussão acerca do diálogo entre partidos políticos e política externa, concentrando nossos esforços sobre o caso equatoriano.

3 O sistema partidário equatoriano nos últimos 25 anos

O sistema de partidos, para a maior parte da literatura da área, pode ser considerado um indicador da qualidade da democracia representativa, em que se considera o fato de que os partidos políticos exercem um papel de fundamental relevo, configurando-se como um dos principais atores na arena política. Mainwaring e Scully (2008), por exemplo, afirmam que sistemas partidários institucionalizados facilitam uma governança democrática efetiva, sendo principalmente um produto da chamada terceira onda da democracia. Assim, afirmam os referidos autores, a dinâmica partidária de apoiar ou rejeitar as propostas na legislatura seria o meio mais eficiente de se governar democraticamente.

Nesse contexto, a ação dos partidos se concentraria na “vontade deliberada de seus dirigentes nacionais e locais de tomar ou exercer poder, sozinhos ou em conjunto, e não só de influir sobre o poder” (SÁNCHEZ MEDERO, 2013). O estudo sobre os partidos políticos pode adotar como dimensão de análise a sua dinâmica de funcionamento interno ou externo. O sistema pode ser observado em termos de seus números, sendo caracterizado como de partido único, bipartidário ou multipartidário.

3.1 O retorno à democracia e a conformação do sistema partidário equatoriano

O retorno da democracia no Equador pode ser considerado um marco no cenário político da região, na medida em que se configurou como o primeiro país da América do Sul a abandonar o regime autoritário após a onda de ditaduras iniciadas nas décadas de 1960 e 1970. Com o fim da ditadura militar (1972 e 1979) instituiu-se no Equador um sistema partidário muito fragmentado e com alto grau de personalismo. Com base nisso é que, nesse momento, foram levadas a cabo reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal, que nortearam a ação dos presidentes do país até o governo de Rafael Correa (COELHO, 2007a).

Cabe apontar que, com relação ao número de partidos que contaram com representação parlamentar nas legislaturas eleitas nos onze pleitos realizados no período compreendido entre 1979 e 2002, tivemos uma relevante variação entre nove e 19 partidos. Destacamos ainda que quatro partidos elegeram deputados em apenas uma das onze eleições. Ressaltamos também a criação de partidos com “vida curta”, voltados unicamente para atender a interesses políticos pessoais. Diante desse quadro, teria ocorrido o que a literatura especializada chama de tendência à “provincialização” dos partidos equatorianos, com muitos deles tendo uma votação localizada considerável, mas pouco dispersa nacionalmente (PACHANO, 2008).

No período observado acima, quatro partidos obtiveram em média, juntos, 65,5% das cadeiras legislativas, sendo eles: Partido Social-Cristão (PSC), Esquerda Democrática (ID), Partido Roldosista Equatoriano (PRE) e Democracia Popular-União Democrata Cristã (DP ou DP-UDC). Por sua vez, o Movimento Popular Democrático (MPD)¹ emergiu como quinta força, elegendo representantes em nove eleições no período. Outros três partidos se incorporaram posteriormente aos de maior presença na arena legislativa: o movimento indígena Pachakutik (PK, ou Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik – Novo País, MUPP-NP), em 1996, o Partido Renovador Institucional Ação Nacional (PRIAN, sigla que originalmente significava Partido Renovador Institucional Álvaro Noboa, evidenciando o caráter personalista da legenda, dissidente do PRE), em 1998, e o Partido Sociedade Patriótica 21 de Janeiro (PSP), de Lucio Gutiérrez, em 2002.

Apesar de uma grande volatilidade eleitoral², o fragmentado sistema partidário parecia se consolidar, com os quatro primeiros partidos obtendo uma votação cada vez maior, até chegarem a ter, juntos, 86,5% das cadeiras, em 1998, totalizando 92,6% a soma das bancadas dos quatro partidos mencionados com a do MPD e do PK. Nesse sistema, o MPD, o PK e a ID estavam à esquerda, enquanto na direita estavam o PRE, mais próximo do centro, e os democrata-cristãos PSC e DP (PACHANO, 2008).

¹ Braço institucional do Partido Comunista Marxista-Leninista do Equador.

² De acordo com Mainwaring, Bejarano e Pizarro (2006) a volatilidade eleitoral pode ser explicada como o percentual de votos que sai de um partido para qualquer outro de uma eleição para a seguinte. Se a volatilidade eleitoral permanece alta por dois ou mais períodos eleitorais significaria que o eleitor está buscando veículos alternativos como aqueles que se encontram no poder, veículos alternativos ligados essencialmente à insatisfação com o mecanismo de representação política e escolha das elites políticas sendo usado, ou seja: está insatisfeito com a forma que está sendo representado.

A partir de meados dos anos 1990, presidentes e seus vices geralmente rompiam sua parceria no meio do mandato e muitos não conseguiram cumpri-lo até o final. O primeiro presidente, após a redemocratização, Jaime Roldós, da CFP, faleceu durante o mandato, em 1981, sendo sucedido pelo vice, Osvaldo Hurtado, da DP. Sucederam-se três presidentes com mandato completo: León Febres, do PSC; Rodrigo Borja, da ID; e Sixto Durán, fundador do PSC, partido que abandonou ao ser preterido como candidato, fundando o Partido Unidade Republicana (PUR) e derrotando, no segundo turno, em 1992, Jaime Nebot, do PSC.

Seu sucessor, Abdalá Bucaram Ortiz, presidente eleito pelo Partido Roldosista Equatoriano (PRE) em 1996, permaneceu apenas 186 dias no cargo. De acordo com Alberto Acosta (2006), Bucaram tentou impulsionar a C equatoriana para um nível superior do neoliberalismo, buscando a rápida aprovação de uma lista de privatizações e reformas trabalhistas, além dos aumentos de 1.000% nas tarifas telefônicas, 300% nas tarifas elétricas e 60% nas dos transportes.³ Mesmo tendo assumido a presidência com um discurso crítico às reformas de mercado, ao chegar ao poder acabou por aprofundá-las de maneira nunca vista antes no país. A sucessão desses eventos teria feito com que a velha oligarquia empresarial do país, majoritariamente oriunda de Quito e Guayaquil, que já não via com bons olhos o então presidente, se afastasse ainda mais do governo (COELHO, 2007b, p. 59).

3.2 A política externa equatoriana no período da redemocratização

De acordo com Bonilla (2006, p. 166), a política exterior equatoriana pode ser definida a partir de “variáveis que aludem a sua condição de estado pequeno, por sua localização na conflitiva região andina, como também pela influência estrutural dos Estados Unidos e suas interações com os países vizinhos”. Nesse contexto, as relações exteriores equatorianas de maior densidade desse período são as bilaterais, que por ordem de grandeza podem ser organizadas assim: Estados Unidos; Colômbia e Peru. No entanto, a partir de 1999, o aumento considerável do fluxo migratório para a Europa demandou a necessidade de um diálogo mais próximo com países daquele continente, especialmente com a Espanha (BONILLA, 2006).

3.2.1 Relações com os Estados Unidos

O padrão de relacionamento do Equador com os Estados Unidos ao longo da década de 1990 se pautou, em larga medida, pela dependência econômica que, conseqüentemente, resultou em alinhamento político (BONILLA, 2017; JARAMILLO, 2007). Nesse contexto, Bonilla (2007) aponta que o país nunca adotou uma postura abertamente antiestadunidense e sua posição ambivalente tem variado entre “evasão e resistência”. Nesse cenário, a dependência se configuraria por meio dos fluxos de crédito de fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e resultaria em ações conjuntas em diversos temas, como narcotráfico e terrorismo (JARAMILLO, 2007).

Cabe apontar que o Equador atravessou períodos de apogeu e crise, refletindo de perto os ciclos das economias capitalistas centrais (ACOSTA, 2006). Esses grandes ciclos seriam: 1)

³ Pelos excessos de sua administração, Abdalá Bucaram ficou conhecido como “El Loco”.

o período colonial; 2) o modelo de exportações primárias; 3) a industrialização por meio de substituição de importação e a expansão do mercado interno, mais tardia que os demais países da região; e 4) o ajuste neoliberal.

A implementação das reformas de mercado no Equador teve início em agosto de 1982, quando o governo ingressou nas negociações contínuas da dívida externa com credores internacionais, incorporando sucessivamente as recomendações e condicionantes do capital financeiro internacional (ACOSTA, 2006). De 1983 a 2000 o Equador assinou dez Cartas de Intenções com o FMI e garantiu a concessão de oito novos empréstimos do tipo *stand by*. Embora não seja o fator principal, a grande dependência econômica refletiu em grande volatilidade dos ministérios, corrupção crônica, incapacidade de formação de maiorias parlamentares, aspirações arbitrárias do Executivo e inclusive intervenções no Judiciário.

3.2.2 Relações com o Peru

Desde o século XIX, a fronteira entre Equador e Peru foi palco de diversas controvérsias e conflitos para a definição de seus marcos territoriais. Contudo, na maior parte das vezes, desde então, o Equador foi sempre o lado mais fraco da disputa. Em janeiro de 1995, os países retomaram as hostilidades e iniciaram um conflito armado. O combate se concentrou no Vale do Alto Cenepa, região atravessada pelo rio Marañón, que integra a bacia do Amazonas e cuja demarcação era contestada pelo Equador, o que impediria a executabilidade do Protocolo do Rio. Cada lado atribuiu ao outro a condição de iniciador da guerra.

A dimensão dos combates, medida em vítimas e perdas de equipamentos militares superou em muito, em uma zona quase despovoada, qualquer outro enfrentamento ocorrido depois do Protocolo do Rio (1942). Nessa guerra, o Equador teria conseguido equilibrar militarmente o conflito pela primeira vez em muitos anos. Em 17 de fevereiro de 1995, os representantes do Equador e do Peru subscreveram o tratado de paz no Palácio do Itamaraty, no Brasil, que decidiu pelo fim das hostilidades e abriu o processo de negociação em busca de uma solução definitiva, que ocorreu em 26 de outubro de 1998 com a “Ata Presidencial do Itamaraty”.

3.3 As implicações do contexto doméstico na agenda da Política Exterior

De forma destacada, o conflito territorial com o Peru marcaria a política exterior do país na medida em que seria responsável pelo desenvolvimento de um “serviço exterior hiper especializado em direito territorial” (BONILLA, 2006). Ademais, no que tange ao poder de influência dos partidos políticos nesse âmbito de ação do Estado, o autor defende a existência de uma série de condicionantes vinculadas, que dificultariam a atuação dos mesmos nessa seara, expressos: “[...] na condição periférica do Equador e os baixos níveis de institucionalização de todas as entidades públicas, inclusive aquelas que eventualmente estão relacionadas com a política externa”⁴ (BONILLA, 2006, p. 166, tradução nossa).

⁴ *“la condición periférica del Ecuador y los bajos niveles de institucionalización del conjunto de entidades públicas, incluyendo aquellas que eventualmente se relacionan con la política exterior.”*

O processo de mudanças reiteradas no sistema foi responsável pela conformação de uma “institucionalidade incoerente” (PACHANO, 2008). Dessa maneira, a dificuldade de institucionalização (COLLINS, 2006) teria como consequência a conformação de uma “representação caótica” (PACHANO, 2006), que, ao desideologizar a ação dos partidos, promoveu a centralidade no candidato à presidência, gerando conseqüentemente a redução do papel do signo partidário.

Nesse sentido, esse processo expõe o sistema a uma alta volatilidade eleitoral na medida em que ocorre a emergência de figuras e partidos que se configurarão ou deixarão de existir conforme o calendário eleitoral. Em adição, podemos ressaltar a dispersão territorial (FREIDENBERG; ALCÁNTARA, 2001) com uma tendência à “provincialização dos partidos” em três grandes regiões: Litoral, Amazônia e Andes. Dessa maneira, argumentamos que na primeira fase do sistema de partidos a interação dos três fatores citados anteriormente (dificuldades para a institucionalização; alta volatilidade eleitoral; “provincialização dos partidos”) representaria um desafio para os partidos políticos equatorianos participarem/influenciarem na condução da política externa (BATLLE, 2009; PACHANO, 2008).

4 Sistema de partidos entre 1996-2006: “*implosión partidaria e inestabilidad*”

O recém-eleito presidente Abdalá Bucaram foi derrubado por um golpe do próprio Congresso Nacional em 1997, sob a alegação de que padecia de insanidade mental, apesar de não ter sido realizado qualquer exame médico para comprovar tal acusação. Sua vice, Rosalía Arteaga, ex-PSC e criadora do Movimento Independente para uma República Autêntica (MIRA), só permaneceu no poder por poucos dias, devido à rejeição dos congressistas. Assumiu interinamente o presidente do Congresso Nacional, Fabián Alarcón, da Frente Radical Alfarista (FRA), um dos principais articuladores da destituição de Bucaram, que buscou realizar um governo de transição até a organização de novas eleições. O alcaide de Quito, Jamil Mahuad, da DP, também importante na derrubada de Bucaram e na investidura de Alarcón, foi eleito presidente em 1998, derrotando no segundo turno o milionário Álvaro Noboa.

A administração de Mahuad ficou conhecida pela promulgação de uma nova Constituição para o país, depois de seguidas tentativas dos governos anteriores. A nova Carta Política, que substituiu a anterior, de 1979, estabelecia dois objetivos principais: a estabilidade e a governabilidade do sistema político. O presidencialismo foi reafirmado, com o aumento da influência do Executivo para a formação de maiorias legislativas.

Entretanto, em 2000 foi a vez de o próprio Mahuad ser derrubado, pressionado por uma série de manifestações populares que resultaram na ampliação da crise política que redundou em um cerco ao Palácio Presidencial de *Carondelet*, em uma ação conjunta da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), apoiada por militares liderados pelo coronel Lucio Gutiérrez, dentre outros. O jurista Gustavo Noboa, sem partido, assumiu a presidência até 2003. De acordo com Villa (2004, p. 141), “os anos que se estendem do triunfo de Abdalá Bucaram (1996) à queda de Jamil Mahuad, no ano de 2000, mostram o mais completo caos institucional da história contemporânea do Equador”.

Desde a redemocratização, podemos perceber dois padrões de comportamento do Executivo, convergentes, que foram sendo intensificados ao longo dos anos: as tentativas de centralização de poderes nas mãos do presidente e os intentos de implementação das reformas econômicas e do Estado. Nota-se que ambas as ações parecem ser complementares na vida política e econômica do Equador: o Executivo busca a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir pôr em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado.

Ao longo do período anterior à administração de Rafael Correa, o principal motivo de atrito entre o Executivo e o Legislativo foi quando da implementação de projetos de lei que reorganizavam o Estado na direção das reformas de mercado. Na grande maioria das vezes, tais iniciativas eram bloqueadas pelo Congresso Nacional, que modificava a estrutura das mesmas. O presidente, por sua vez, utilizava seu poder de veto para alterar novamente o projeto de lei em questão. Essa situação pode ser vista como exemplo de paralisia decisória.⁵

De fato, o país ficava estagnado enquanto tais discussões não eram resolvidas. Ao mesmo tempo não eram realizadas outras votações e a opinião pública atuava consistentemente, organizando-se em diversos grupos de pressão (muitos deles antiglobalização), que se mobilizavam tanto na direção do Executivo como na do Legislativo para que não fossem realizadas as reformas. Tais grupos podem ser tanto classificados como oriundos dos movimentos sociais como do funcionalismo público e da burguesia industrial do país. Nesse sentido, um dos principais expedientes de que a oposição ao governo lançou mão consistiu na utilização de manifestações populares como constante fonte de pressão. Alguns analistas consideram que o Legislativo fez uso da paralisia decisória para pressionar o Executivo, que, por sua vez, detinha claramente o poder de agenda em relação ao primeiro.

A manifestação do conceito de paralisia decisória está presente em Julio Echeverría (1994), que prefere utilizar o nome de bloqueio decisional para explicar como a situação política e econômica do país desembocou na dificuldade de mínimos consensos no seio da classe política.

A partir de 2002, começou a se apresentar uma tendência dos novos partidos PRIAN e PSP substituírem o PSC, a ID, o PRE e a DP como os mais votados. Contudo, já na votação para a Assembleia Constituinte em 2007 todos os seis perderam votos: enquanto o PRIAN e o PSP foram menos votados do que em sua estreia em 2002, o PRE e a ID elegeram um único constituinte cada, a DP não elegeu nenhum e o PSC elegeu apenas 3,8% da Assembleia (PACHANO, 2008).

De todo modo, a despeito dos paradigmáticos exemplos contrários, a fidelidade partidária no Equador se mantinha alta se comparada a outros países com sistema partidário igualmente fragmentado, como o Brasil. Até 1998, por exemplo, não havia nenhum tipo de sanção em relação à migração partidária no país e, mesmo assim, a porcentagem de deputados que trocaram de partido se manteve estável entre 1979 e 2002, em torno de 10%, enquanto no Brasil variou entre 25% e 30%. O legislador que troca de partido no Equador geralmente tem uma curta carreira

⁵ De acordo com Santos (1986), quando consideramos sistemas políticos polarizados, uma crise de paralisia decisória torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre os atores radicalizados em suas posições.

legislativa e está ligado, na maioria das vezes, a partidos de centro, e é proveniente de províncias com baixa magnitude eleitoral (MEJÍA ACOSTA, 2004, p. 29).

Nas eleições de 2002, o vencedor foi Lucio Gutiérrez, pelo Partido Sociedad Patriótica,⁶ em aliança com o movimento indígena Pachakutik, com o apoio da CONAIE, derrotando Álvaro Noboa no segundo turno. O pleito demonstrou um enfraquecimento dos partidos tradicionais que, mesmo mantendo uma forte presença no parlamento, perderam espaço na região andina para o Movimento Pachakutik.

Em 2005, manifestações nas ruas de Quito exigindo a renúncia de Gutiérrez – evento que ficou conhecido como a Rebelião dos Foragidos – levaram a maior parte dos partidos políticos e, em consequência, os parlamentares a retirarem seu apoio ao presidente e a declararem o cargo vago, sendo ele sucedido pelo vice, Alfredo Palacio. Essa situação de instabilidade só teve fim a partir de 2006, quando Rafael Correa – que havia sido ministro da Economia de Palacio – se elegeu presidente, no segundo turno, por uma coalizão de esquerda da qual fazia parte a sua recém-fundada Aliança País com o Partido Socialista-Frente Ampla (PS-FA).

A “fase de transição” do sistema marcado por seguidas crises presidenciais seria responsável pela conformação de um ambiente político marcado por instabilidade que levaria a um processo de “paralisia decisória”/“bloqueio decisional”. Nesse sentido, a eleição de Gutiérrez (2002) daria sinais da emergência de uma nova força política, que mesmo não ocupando espaço central no Legislativo em um primeiro momento, veria seu papel se ampliando a nível local.

4.1 Crises presidenciais e política externa: uma inserção internacional “inercial”?

O período de forte instabilidade política (BOANADA, 2009; COELHO, 2006, 2007a, 2007b, 2013a, 2013b) que o país enfrentou desde 1996 gerou uma condução das ações internacionais do país a um padrão “reativo e inercial” (BONILLA, 2017; JARAMILLO, 2007). Em adição, a instabilidade política expôs o país a fragilidades frente a “choques externos” como: i) a crise financeira de 1997-99; ii) a política externa americana no pós-11 de setembro; iii) fracasso das negociações da rodada de Doha (BONILLA, 2006; JARAMILLO, 2007).

No entanto, ainda que o diagnóstico no período aponte para um papel de baixo impacto da política externa equatoriana durante a década de 1990, ao traçar as constantes na inserção internacional do país na última década é possível indicar: a) vínculo comercial e estratégico fortemente associado aos Estados Unidos; b) a concentração de sua agenda internacional nas relações bilaterais com Colômbia e Peru; c) a falta de clareza em torno de um projeto de integração regional latino-americana e andina (BELTRÁN, 2008; BONILLA, 2017; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

4.1.1 Relações com os Estados Unidos

Jaramillo (2007) assinala que um ensaio de ruptura em relação aos EUA com o eixo da política externa equatoriana se daria no pleito eleitoral de 2002 na medida em que Lucio

⁶ O nome do partido, Sociedade Patriótica 21 de Janeiro, é uma menção à data do golpe de Estado que ele liderou.

Gutierrez apresentava uma plataforma autonomista. No entanto, o presidente adotaria uma linha de inserção internacional distinta da que lhe conduziu ao cargo mais alto do executivo, declarando, inclusive, ser “o melhor amigo dos Estados Unidos” durante sua primeira visita a Washington” (JARAMILLO, 2007). A partir desse momento, iniciativas como a) a assinatura de um novo acordo de intenções com o FMI; b) negociações em torno de um acordo bilateral de livre comércio; c) maior cooperação no âmbito do plano Colômbia, marcariam esse momento da ação internacional do país.

Contudo, esse direcionamento iria mudar radicalmente após a queda de Gutierrez e sua substituição por seu vice-presidente, Alfredo Palácio, em 2005. Com o objetivo de se distanciar das medidas tomadas por Gutiérrez, Palácio inicia um processo de afastamento de Washington. Nesse contexto, três temas são importantes para a identificação da reversão da posição adotada em Gutierrez: i) o descolamento do Banco Mundial; ii) a suspensão das negociações em torno do Tratado de Livre Comércio com os EUA; iii) rompimento da cooperação com a Colômbia; e iv) revisão da postura em relação às empresas petrolíferas americanas (JARAMILLO, 2007).

De acordo com o referido autor, a virada da política exterior equatoriana encontraria elementos de aprofundamento das mudanças, tendo por base dois elementos: o primeiro deles representado pela maior participação de atores na definição das linhas de ação exterior do país representado pelo PLANEX⁷ e a vitória de Rafael Correa no pleito presidencial, em 2006. Sendo assim, somados esses elementos, teríamos o aprofundamento das mudanças iniciadas com a queda de Gutiérrez.

4.1.2 As implicações do contexto doméstico na agenda da política exterior

De acordo com Bonilla (2006), a política exterior equatoriana esteve fortemente condicionada ao ambiente doméstico. Para o autor esse elemento impactaria em boa parte da agenda de inserção internacional do país. No que caracteriza o período observado nessa seção, “[...] a instabilidade e a turbulência da política criaram um cenário marcado pela erosão das instituições e pela instabilidade”⁸. Diante disso, a consequência direta desse quadro seria o estabelecimento “[...] de uma política externa reativa, incapaz de produzir iniciativas”⁹ (BONILLA, 2006, p. 23, tradução nossa). De acordo com Bonilla (2006), a reatividade impactaria a política exterior do país na medida em que reduz a capacidade de condução de temas relevantes nas relações bilaterais, em especial quando esses laços ocorrem de forma assimétrica. Para o autor, “[...] especificamente, o Equador tem poucas chances de incluir pontos adicionais ou contestar questões promovidas pelos Estados Unidos”¹⁰ (BONILLA, 2006, p. 27, tradução nossa).

Por seu turno, Jaramilo (2007) destaca que o período de forte instabilidade política que o país enfrentou desde 1996 teria gerado uma condução das ações internacionais do país

⁷ Utilizamos no presente artigo duas versões do documento. A primeira: DEL ECUADOR, Cancillería. Plan Nacional de Política Exterior, 2006. A segunda versão: DEL ECUADOR, Cancillería. Plan Nacional de Política Exterior. Planex 2020, 2006.

⁸ “*la inestabilidad y turbulencia de la política han creado un escenario marcado por la erosión de las instituciones y la inestabilidad.*”

⁹ “*de una política exterior reactiva, incapacidad de producir iniciativas.*”

¹⁰ “*específicamente, el Ecuador tiene pocas posibilidades de incluir puntos adicionales o contestar temas impulsados por los Estados Unidos.*”

de maneira “reativa e inercial”. Nesse contexto, o autor argumenta que tal contexto fez com que o Equador estivesse numa situação de fragilidade frente aos “choques externos”, como: i) a crise financeira de 1997-99; a política externa americana no pós-11 de setembro; iii) fracasso das negociações da rodada de Doha. Nesse contexto, outro elemento que merece destaque são as negociações de paz com o Peru, concluídas em 1998 no Palácio do Itamaraty, em Brasília.

5 A eleição de Rafael Correa, “*revolución ciudadana*” e a Aliança País: uma nova acomodação

Em um cenário onde desde 1996 nenhum mandatário eleito conseguia terminar seu mandato, o economista Rafael Correa concorreu à presidência do país se apresentando como principal proposta a desarticular o que chamava de “partidocracia corrupta” (COELHO, 2013; MACHADO PUERTAS, 2007), enraizada no sistema político equatoriano, buscando romper com o poder mafioso dos partidos e grupos empresariais a eles vinculados (BOSCHI; GAITÁN apud PERNASETTI, 2011, p. 9).

Desde o primeiro momento de sua administração, Correa fiou sua permanência no poder à necessidade do apoio majoritário dos eleitores equatorianos (POLGA-HECIMOVICH, 2014). Por isso seu governo foi identificado por muitos como “democracia plebiscitária”, tendo, desde que assumiu a presidência, vencido todas as disputas eleitorais a que concorreu. A Aliança País não lançou, naquele pleito, nenhum candidato ao Legislativo, mas fez acordos com outros partidos de esquerda. Ao cumprir sua promessa de campanha de convocar uma Assembleia Constituinte,¹¹ o presidente conseguiu em seguida sua aprovação em um plebiscito, que contou com 82% dos votos populares que decidiram pelo “Sim”. Com a nova Constituição em vigor, Correa chamou novas eleições parlamentares. Dessa vez a Aliança País conseguiu eleger, sozinha, 56,2% dos constituintes, com vários novatos na política parlamentar em sua bancada (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

Em 2009, Correa se reelegeu presidente no primeiro turno, superando Gutiérrez (PSP) e Noboa (PRIAN), respectivamente segundo e terceiro colocados (BASABE-SERANO, 2009). Nas eleições legislativas, no entanto, a Aliança País não conseguiu atingir a maioria absoluta que havia alcançado na Assembleia Constituinte, ficando com 59 das 124 cadeiras. O efeito dessa queda pode ser interpretado como de relativo impacto, uma vez que ocorreu um encolhimento dos partidos políticos e o aumento da presença de movimentos de alcance apenas provincial no parlamento, que, nesse caso, poderiam facilmente dar apoio ao governo em troca de benefícios para suas regiões. Estes, somados, totalizaram 18 cadeiras, o mesmo número que obteve o segundo maior partido, o PSP. O Movimento Cívico Madeira de Guerreiro, de Guayaquil, e seu aliado, o PSC, elegeram sete e quatro assembleístas, respectivamente, totalizando 11. O PRIAN ficou com apenas seis, o MPD com quatro, o PRE com três, a ID com dois (COELHO, 2013).

No plano subnacional, apesar de não chegar perto da grande votação nas eleições presidenciais, a Aliança País obteve sucesso nas eleições para *prefecto* (governador) de província

¹¹A vigésima Constituição Política do Equador resultaria do trabalho da Assembleia Constituinte reunida em Montecristi e aprovada em referendo popular no ano de 2008 (BASABE-SERANO, 2009).

– venceu em nove das 23 – e para alcaide municipal – foi vitorioso em 71 dos 221. Movimentos locais ou regionais elegeram três *prefectos* provinciais e 38 alcaides. O movimento Pachakutik (PK) foi o segundo mais bem-sucedido, com quatro governadores e 35 alcaides, seguido pelo PSP, com quatro e 30. O MPD elegeu apenas um *prefecto* e nenhum alcaide. O Movimento de Integração Nacional (MIN) obteve dois governadores e 20 alcaides (PACHANO, 2010).

Há, portanto, indícios de um realinhamento partidário em que a Aliança País obteve cerca de metade dos votos, em que uma porção considerável da votação é destinada a agrupamentos de expressão local, e em que PSP, PRIAN e PK aparecem como maiores forças da oposição, enquanto partidos mais antigos tornam-se pouco significativos. Enquanto a Aliança País e o PSP conseguiram votação equilibrada ao longo de todo o território nacional, os demais partidos, e não apenas os locais e regionais, mas também o PRIAN e o PRE, por exemplo, obtiveram votação concentrada em uma só província ou região.

Contando com o apoio popular, Correa não só conseguiu sua manutenção no poder como também a implementação de sua agenda (semelhante em alguns pontos¹² à de seus antecessores, que, no entanto, falharam). Também de maneira diferente dos outros presidentes, que, via de regra, logo após assumirem a presidência e se depararem com o advento das crises políticas e econômicas, viam sua popularidade cair a níveis muito baixos, Correa conseguiu o apoio constante da população equatoriana, o que se mostrou essencial para o sucesso de suas iniciativas.

Nesse contexto, cabe destacar a trajetória de triunfos de Correa em meio a um esforço de consolidação da “*revolución ciudadana*”. Em primeiro lugar, expressa sua vitória eleitoral, sendo o primeiro presidente desde a redemocratização a vencer as eleições em primeiro turno (BASABE-SERANO, 2009). Somando-se a isso, sua permanência no poder após o golpe de setembro de 2010 tomou um vulto ainda maior quando consideramos o ambiente político equatoriano, semelhante em muitos sentidos ao de seus antecessores, com baixa margem de manobra para a ação do Executivo, principalmente devido às deficiências econômicas estruturais e ao histórico recente de instabilidade política. Em termos de seu sistema de partidos, o período testemunha uma redução da fragmentação com o aumento do predomínio da Aliança País com vitórias importantes tanto para executivo quanto para o parlamento. Consequentemente, com a ampliação de seu papel, o partido torna-se o centro do realinhamento das forças eleitorais e indica uma tendência à “nacionalização”, com sua presença rompendo a tradicional divisão regional (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

5.1 A chegada de Rafael Correa e a política externa

Na esteira de um projeto de “Pátria, altiva, digna e soberana” (ZEPEDA, 2011), os eixos da inserção internacional equatorianas estariam associados: a) ao fortalecimento da cooperação Sul-Sul, que impactaria não só no padrão de relação do país com os Estados Unidos como também nos b) projetos de integração regional tanto na região andina como na América do Sul (EGAS, 2011; JARAMILLO; JASSIR, 2007; MAURICIO et al., 2008; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011).

¹²Como por exemplo, a realização de uma consulta popular para viabilizar a formação de uma Assembleia Constituinte e a consequente promulgação de uma nova Carta Magna.

Na visão de Jaramillo (2007), o “*nuevo latinoamericanismo*” que chega à política externa com Correa tem como principais componentes o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nos círculos andino e sulamericanos e a pretensa defesa de grupos identificados como os afetados pelos impactos ambientais em áreas de fronteira entre Colômbia e Equador, bem como imigrantes legais e ilegais na Europa e EUA. Assim, cabe apontar que “um novo latinoamericanismo ou, melhor dizendo, um sulamericanismo invade as prioridades nas relações externas do governo da Aliança País” (JARAMILLO, 2007, p. 15, tradução nossa)¹³.

5.1.1 Relação com os Estados Unidos

Apesar da retórica de Rafael Correa – que aparentemente previa um distanciamento ao menos político do sistema americano –, os EUA continuaram sendo o principal parceiro comercial do Equador (ZEPEDA, 2011, p. 15). Contudo, apesar dos dados iniciais não mostrarem tanto distanciamento assim, Jaramillo (2007, p.29) afirma que “[...] pela primeira vez, Washington se tornou um objetivo secundário, mesmo em questões comerciais, para o governo equatoriano”¹⁴.

A afirmação acima pode ser identificada na disposição de Correa na direção da renegociação de acordos identificados como desiguais e promoção de articulações que visavam encontrar espaços de ação para além das instituições financeiras internacionais tradicionais. Dessa forma, a política externa desse período buscaria o afastamento do projeto levado a cabo durante a década de 1990, “[...] mesmo que isso tivesse custos para a tradicional aliança de estratégica com os Estados Unidos”¹⁵ (JARAMILLO, 2007, p. 31, tradução nossa).

Mesmo que não houvesse clareza acerca dos contornos da cooperação com Washington, duas linhas de ação foram identificadas: ampliação do grau de autonomia em distintas áreas e um “*distanciamiento vigilante*” (JARAMILLO, 2007). Nesse contexto, a decisão no ano de 2007 da não renovação do contrato da base militar estadunidense de Manta, instalada em pleno território equatoriano, pode ser percebida como um indicativo da reorientação da relação do Equador com os Estados Unidos, se constituindo como um marco da política externa de Rafael Correa, na medida em que o equipamento militar ocupava uma posição estratégica importante na política de combate ao narcotráfico perpetrado pelos EUA na região andina (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

A eleição de Barack Obama poderia indicar um novo momento na relação entre os dois países. Contudo, essa possível reaproximação acabou sendo interrompida a partir da divulgação de convênios de cooperação entre esse país e a Polícia Nacional equatoriana, que vinculava ajuda financeira estadunidense à escolha de chefes da instituição (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011). Naquele momento, Correa indicou que o incidente representaria uma alta ofensa à soberania equatoriana. Com a referência da possibilidade de que informações sensíveis oriundas da Política Nacional poderiam ter sido interceptadas por funcionários da Embaixada Americana em Quito, o presidente tratou de expulsar integrantes da missão diplomática estadunidense. O

¹³ “*Um nuevo latinoamericanismo o mejor dicho un sudamericanismo invaden las prioridades en las relaciones externas del gobierno de Alianza País.*”

¹⁴ “*Por primera vez Washington pasa a ser una meta secundaria, incluso en temas comerciales, para el gobierno ecuatoriano.*”

¹⁵ “*Aún cuando esto tenga costos para la tradicional alianza estratégico comercial con Estados Unidos.*”

caso acabou por representar o momento de maior ruído nas relações Equador-EUA (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011). No entanto, um mês mais tarde, o governo indicou sua intenção em manter uma “relação fraternal” com aquele país (MALAMUD; ROSELL, 2009).

5.1.2 Relações com a Colômbia

A predominância da agenda de segurança nas relações externas dos EUA com os países andinos trouxe sérias consequências para o Equador, principalmente se considerarmos a tumultuada relação com a vizinha Colômbia. O importante apoio financeiro, logístico e militar dos Estados Unidos para a promoção do combate às drogas na Colômbia na última década, com o advento do Plano Colômbia ou Plano Patriótico em 2000, afetou as relações bilaterais deste país com o Equador. Podemos citar, por exemplo, o apoio dos EUA às fumigações do herbicida glifosato (utilizado para destruir o cultivo da folha de coca) nas regiões de fronteira. A Chancelaria equatoriana criticou por diversas vezes tais fumigações, alegando que o território do país era atingido pelo glifosato, agente químico com alto potencial cancerígeno.

Ademais, foram registradas diversas incursões não autorizadas do Exército colombiano ao território equatoriano, com sucessivos enfrentamentos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e mesmo algumas mortes de cidadãos equatorianos não ligados ao conflito. Como resposta, o governo do Equador aumentou maciçamente a presença militar na região de fronteira com a Colômbia, com o deslocamento de parte considerável de soldados e equipamentos da zona de fronteira com o Peru, até então a mais militarizada, além do monitoramento constante por radares e aeronaves com o intuito de impedir novas invasões e bombardeios ao território equatoriano.¹⁶ Em contrapartida, em abril de 2007, foi lançado pelo governo Correa o chamado Plano Equador, uma iniciativa diametralmente oposta ao Plano Colômbia, posto que não enfatiza a questão militar, mas social.¹⁷ O objetivo deste plano era destinar fundos para a provisão de serviços, infraestrutura, educação, saúde, créditos para o setor produtivo, conservação de recursos hídricos, direitos humanos e previdência cidadã em áreas afetadas pelos conflitos fronteiriços.

Além disso, a escalada da violência na região de fronteira provocou também um êxodo de cidadãos colombianos das áreas de conflito em direção ao Equador, criando um novo e sério problema: os refugiados colombianos no território equatoriano. A situação mostrou-se tão delicada que foi instalado em território equatoriano um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).¹⁸ Em resposta, o governo equatoriano criou um programa de asilo a refugiados colombianos da guerra contra o tráfico. Até março de 2009, 23 mil colombianos já haviam adquirido o *status* de refugiados no Equador.¹⁹

As constantes incursões militares na região de fronteira provocaram recorrentes incidentes diplomáticos entre os dois países, com sucessivas chamadas para consultas do embaixador

¹⁶Os gastos militares equatorianos com o patrulhamento da zona fronteiriça são estimados em cerca de US\$ 280 milhões e contam com a mobilização de 14.000 soldados. Em 2000, somente 700 homens guardavam a chamada “fronteira norte”. Desde 2006, o gasto militar do Equador é o que apresenta maior aumento percentual sobre o PIB, dentre os países da região (VILLA, 2008).

¹⁷*El Comercio*, 24/04/2007 e 25/04/2007; Banco de Eventos do Observatório Político Sul-Americano, Equador, 24/04/2007.

¹⁸O Acnur calculou que a população de refugiados colombianos no Equador possa chegar a 250 mil pessoas.

¹⁹*El Comercio*, 10/07/2009.

equatoriano em Bogotá, ameaças de rompimento de relações e inúmeras queixas em organismos multilaterais, sendo a principal delas na ONU. O ápice das tensões diplomáticas entre os dois países ocorreu após o ataque do exército colombiano a Angostura, território na fronteira norte do Equador, em 1 de março de 2008. O ataque foi justificado pela Colômbia por uma operação de perseguição às Farc. A situação foi agravada com a averiguação de que no ataque foram mortos quatro estudantes de nacionalidade mexicana e um cidadão equatoriano, cujo corpo foi trasladado à Colômbia, além de 19 colombianos. Esse acontecimento gerou intensos protestos. Correa alegou violação de soberania e de jurisprudência.

Em decorrência dos incidentes militares e da troca de ataques verbais entre os dois governos, o Equador decidiu pelo rompimento de relações diplomáticas com a Colômbia. Não obstante, no mesmo mês, o país ingressou formalmente perante a Corte Internacional de Justiça com uma acusação contra a Colômbia por violação de território, danos ao meio ambiente e a cidadãos equatorianos devido às fumigações para erradicação das plantações de coca em área fronteira. Em sinal de apoio à posição equatoriana, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA) emitiu resolução condenando a incursão colombiana. O presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, desculpou-se na ocasião. No entanto, as relações diplomáticas entre os dois países continuaram rompidas após diversas iniciativas frustradas de reaproximação por parte da OEA ao longo de 2008.

De um modo geral, a agenda estadunidense de securitização das relações externas na América do Sul exerceu relativa influência na região andina. Como uma das principais consequências ocorridas na década passada, podemos perceber o deslocamento das tensões fronteiriças históricas com o Peru, rumo à fronteira norte, e com a Colômbia.

5.1.3 Os projetos de integração regional: uma estratégia de redução da dependência

O “*nuevo latinoamericanismo*” (JARAMILLO, 2007), que chega à política externa com Correa, tem como principais componentes o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nos círculos andino e sul-americano (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007, 2008; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011). O movimento em relação a projetos de integração com foco na região sul-americana e andina pode ser observado no aprofundamento dos laços do país com a *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) – retrato do alinhamento com a Venezuela –, criada como alternativa às investidas neoliberais, que tinha na Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sua maior representante na virada das décadas de 1990 para 2000. Não obstante, contava também com a defesa da integração plena de Cuba a organizações regionais, como a OEA. Contudo, as crescentes divergências no seio dessa última organização gerariam o apoio do país à criação de um espaço regional substitutivo, inclusive com a exclusão da presença dos Estados Unidos.

A presença equatoriana em 23 de fevereiro de 2010 na fundação da *Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe* (CELAC) ajudou a constituir esse movimento de reconfiguração das relações intrarregionais. Ao mesmo tempo em que acenava para a possibilidade de ingresso no Mercosul, observava com atenção a conformação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (FREIDENBERG, 2012; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

5.1.4 As relações extrarregionais

No contexto de ampliação de sua ação internacional, o Equador caminhou em direção ao aprofundamento do diálogo – econômico e político – com um conjunto de países, entre eles Rússia, Irã, Síria e China (MALAMUD; ROSELL, 2009; POLGA-HECIMOVICH, 2012). O cálculo estratégico, ao mesmo tempo “original e controverso” (MALAMUD; ROSELL, 2009), dá conta de que, em vistas a uma inserção “inteligente e soberana” (MALAMUD; ROSELL, 2009), a diversificação de relações comerciais, em larga medida, adquiriu dupla função. Por um lado, a diminuição da dependência em relação aos Estados Unidos; por outro, o indicativo da disposição da administração Correa na abertura de laços não tradicionais, nesse caso não diretamente relacionado à proximidade geográfica, como também notadamente em relação àqueles que poderiam representar alternativas ao predomínio estadunidense (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA; EGAS, 2011).

Os primeiros acordos de cooperação com a Rússia foram firmados em 2008. No ano seguinte, o Ministro da Defesa equatoriano foi até a Rússia na busca da formalização da cooperação entre os dois países no campo militar (MALAMUD; ROSELL, 2009).

Em 2008, Rafael Correa realizou uma visita ao Irã, em retribuição à visita no ano anterior do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad a Quito. Já em relação à China o aprofundamento das relações econômicas e comerciais com o Equador ganhou novos contornos desde a compra pelo país de 60% da dívida estrangeira equatoriana (MALAMUD; ROSELL, 2009).

6 A reeleição de 2013, a nacionalização do partido e a política externa

Correa foi reeleito em 2013 com 57% dos votos, tendo a Aliança País conquistado 100 dos 137 assentos no parlamento. Dessa vez, contou ainda com a eleição de representantes nas 24 províncias e 34 distritos eleitorais do país, indicando a superação do condicionante regional do passado, demonstrando uma maior penetração nacional. Nesse cenário, a título de comparação, o Movimento Creando Oportunidades (CREO) – opositor ao governo Correa e formado por forças empresariais – obteve apenas 9% dos votos para o Legislativo nacional, conseguindo eleger 11 deputados (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

Para Polga-Hecimovich (2014, tradução nossa), “[...] embora a Aliança País ainda seja jovem, mostra um grau de nacionalização alcançado apenas pelo PSC no início da década de 1990 e pela ID na década de 1980”²⁰. Nesse contexto, a questão que se coloca nesse contexto está relacionada à potencial consequência para o sistema partidário da competição política a partir de sua transformação, modificando a geografia do voto no país na direção do aumento da disputa no que diz respeito à ideologia e à nacionalização das forças políticas (POLGA-HECIMOVICH, 2014).

O fenômeno da “nacionalização” dos partidos (BATLLE, 2012; FREIDENBERG, 2014; PACHANO, 2006, 2015; POLGA-HECIMOVICH, 2014) pode ser percebido se levarmos em

²⁰ “*Aunque Alianza país sea todavía joven, muestra un grado de nacionalización solo conseguido por El PSC a comienzos de la década de 1990 e ID em La década de 1980.*”

consideração a formação de alianças eleitorais (DANDOY, 2014) nas candidaturas provinciais em províncias, como Bolívar (Ps-fa), Chimborazo (Pachakutik), El Oro (Movimiento Autónomo Regional, mar), Loja (ps-fa) e os distritos de Manabí (Unidad Primero).

Em termos de política externa, o novo mandato de Rafael Correa buscou estabelecer um fortalecimento da cooperação Sul-Sul (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; FREIDENBERG, 2012; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011), que impactaria não só no padrão de relação do país com os Estados Unidos (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011) como também nos projetos de integração regional tanto na região andina como na América do Sul (BONILLA, 2008; BONILLA; PÁEZ, 2006; JARAMILLO, 2007; MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011).

7 A eleição de Lenin Moreno e as implicações para a política externa

Lenín Boltaire Moreno, candidato responsável pela manutenção do projeto político da Aliança País, venceu o segundo turno da eleição equatoriana no dia 2 de abril de 2017 (MANETTO, 2017), derrotando Guillermo Lasso, do Movimento CREO. Desde que assumiu a chefia do executivo, em 2006, foi a primeira vez que a Aliança País não se consagrou vencedora já no primeiro turno e também a primeira que Rafael Correa não concorreu. O acirramento da disputa ao longo de toda campanha e os resultados eleitorais apertados acabaram gerando a declaração de vitória de ambos os candidatos antes do anúncio do resultado final, que ao ser publicizado acabou sendo alvo de um pedido de recontagem pela oposição.²¹ Alvo de contestação, a reafirmação dos resultados foi emitida pelo Conselho Eleitoral do Equador (CEE), no qual obteve 39,36% contra 28,9% dos votos obtidos por Lasso (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2017).²²

Embora ainda recente, o que esperar da política externa equatoriana sob a liderança de Lenin Moreno? Parte de seu discurso de posse (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2017) se concentrou na menção das linhas que sua gestão perseguiria em termos de inserção internacional. O presidente eleito mencionou a vocação do país para a integração e o apoio às “[...] iniciativas e espaços que a potencializem (a integração), especialmente a Comunidade Andina, Unasul e Celac”²³ (MORENO, 2017a, tradução nossa). Nesse ponto cabe observar, em termos de contraste, a ausência da ALBA no pronunciamento presidencial tanto no momento de posse como no seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no mesmo ano (MORENO, 2017b).

Quando analisamos o discurso de Moreno na AGNU, percebemos também sua posição em relação à Colômbia. O novo mandatário equatoriano fez questão de marcar seu apoio às iniciativas de diálogo e construção de paz pautadas na solução pacífica entre a Colômbia e os movimentos guerrilheiros de direita e esquerda que atuam no país. A questão ambiental

²¹ *El País*. Candidato de Correa se declara vencedor da eleição do Equador, mas oposição pede recontagem. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/01/internacional/1491081329_699004.html>. Acesso em: 12 set. 2017.

²² Disponível em: <<https://resultados2017.cne.gob.ec/frmResultados.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2017.

²³ “*iniciativas y espacios que la potencien, especialmente la Comunidad Andina, la Unasur y la Celac.*”

integrou o pronunciamento por meio do termo “diplomacia verde”, indicando a preocupação do presidente com a crise ambiental, as mudanças climáticas e a preservação da Amazônia. Por fim, o trecho que faz referência direta sobre a política externa marca o compromisso assumido pelo governo com os migrantes, afirmando que “[...] nós [os equatorianos] garantiremos – nós exigiremos – seus direitos no exterior e da mesma forma quando decidam retornar ao país”²⁴ (MORENO, 2017a, tradução nossa).

8 Considerações finais

O principal objetivo do presente artigo foi observar o desenvolvimento do sistema partidário equatoriano como variável doméstica na reflexão sobre seus condicionamentos ou oportunidades para a participação dos partidos como atores relevantes na política externa do país. Com base na literatura da área, consideramos em nossa investigação dois eixos de análise da inserção internacional equatoriana: 1) a influência estrutural dos Estados Unidos; e 2) as interações com os países vizinhos, especialmente Peru e Colômbia (BONILLA, 2006).

O trabalho foi organizado em três fases distintas. A primeira, estruturada a partir do retorno à democracia no país (1979), identifica três características do sistema de partidos equatoriano à época: a) as dificuldades para sua institucionalização; b) alta volatilidade eleitoral; c) provincialização dos partidos. Em conjunto, argumentamos que esses elementos representariam um desafio para os partidos políticos participarem/influenciarem na condução da política externa, dada a existência de uma “institucionalidade incoerente” (PACHANO, 2008).

O segundo período seria marcado por sucessivas crises presidenciais que tiveram início em 1996. Nesse cenário, a instabilidade política e econômica seria responsável pela erosão das instituições, gerando uma política externa “reativa” na medida em que afetava a capacidade do país de produzir iniciativas independentes. Por último, a terceira fase tem como marco a vitória de Rafael Correa, em 2006, que acabou por reverter o quadro de instabilidade política e paulatinamente ampliou o processo de “nacionalização dos partidos”, com destaque para os resultados eleitorais obtidos pela própria Aliança País, movimento liderado pelo próprio Correa. A partir desse momento parece existir uma “janela de oportunidade” para uma maior influência partidária na política exterior. A pergunta que cabe, no entanto, é saber se outros partidos, além da Aliança País, teriam capacidade de influenciar a condução da política externa equatoriana não estando no controle político do Estado. A resposta é provavelmente negativa.

Uma das conclusões de nosso estudo reside na necessidade de um maior aprofundamento nas características dos sistemas partidários dos países da América Latina e suas conformações para entender a influência dos mesmos na condução da política externa. Percebemos a necessidade de mais “estudos de casos” que relacionem o sistema partidário e a política externa para, em um segundo momento, realizar análises comparadas na região. Variáveis como: a) disciplina partidária, b) ideologia dos partidos; c) coesão partidária; e d) partido do governo deve ser considerado nos estudos futuros sobre o tema.

²⁴ “*Garantizaremos – exigiremos – sus derechos en emel exterior y de igual manera cuando decida regresar al país.*”

No presente momento a literatura especializada da área vem identificando um conjunto de elementos que explicam um papel reduzido dos congressos latino-americanos na formulação da política externa ao longo dos últimos trinta anos, como: i) o hiperpresidencialismo (alta concentração de poderes nas mãos dos mandatários); ii) o aspecto normativo (relacionado às limitações em termos de atribuições constitucionais exclusivas do Chefe do Executivo em matéria de política externa); iii) a necessidade de conhecimentos específicos de ambas as áreas (geralmente, estudiosos do sistema partidário não conhecem o debate oriundo da análise de política externa e vice-versa); e iv) o diminuto retorno eleitoral dos temas de política externa nas eleições legislativas, ainda que não existam ainda estudos que consigam medir tal fenômeno (LIMA; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003, 2005; SANTOS, 2006). No entanto, uma vez que acreditamos que política externa pode ser percebida como uma política pública, o controle exercido pelo Legislativo em relação aos atos do Executivo não só é necessário como imprescindível para a democracia.

Referências

ACOSTA, A. *Breve historia económica del Ecuador*. Brasília: IPRI, 2006.

BATLLE, M. *Sistema de partidos y voto regional em Ecuador: un análisis a partir de las elecciones de 2006*.

_____. Distribución territorial de los apoyos electorales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006). *Análisis Político*, v. 22, n. 67, p. 3-20, 2009.

BASABE-SERRANO, S. Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciência Política*, v. 29, n. 2, p. 381-406, 2009.

COELHO, A. *Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre os poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2007a.

_____. Instabilidade presidencial e a polarização entre os atores no Equador. *Observador on-line*, 2007b.

_____. BOANADA, V. C. A vitória de Correa no Equador e as próximas eleições na América do Sul. *Observador on-line*, 2009.

_____. *Por que caem os presidentes?: contestação e permanência na América Latina*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2013a.

_____. O papel da sociedade e das instituições na definição das crises políticas e quedas de presidentes na América Latina. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2013b.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 71 – 93, jan./jun. 2017

____; SANTOS, V. *Conectando o doméstico e o internacional: como a instabilidade presidencial e a ideologia influenciam a Análise de Política Externa na América Latina*. 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais, Caxambu/MG, 2016.

____. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 2017.

CONAGHAN, C. Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Stanford: Cieplan, 1996.

DANDOY, R. El desempeño electoral de los partidos políticos provinciales em las elecciones seccionales em Ecuador. *Democracias*, v. 2, p. 3, 2014.

DOŠEK, T. La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos em América Latina: Concepto, medición y recientes desarrollo de su estudio em la región. *Política y gobierno*, v. 22, n. 2, p. 347-390, 2015.

____; FREIDENBERG, Flavia. La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel em América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, v. 4, n. 7, p. 161-178, 2013.

ECHEVERRÍA, J. La construcción social de la política: notas sobre la crisis del sistema de partidos em el Ecuador. *Nueva Sociedad*, v. 134, p. 130-141, 1994.

FELIU, P; MIRANDA, R. Congresso Nacional e política externa: o caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011.

____; ONUKI, J. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, p. 125-142, 2014.

____; OLIVEIRA, A; GALDINO, M. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Revista Dados*, v. 52, n. 4, 2010.

FREIDENBERG, F. Cuestión regional y política em Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy*, v. 39, p. 15-45, 2005.

JERVIS, R. *Perception and misperception in international politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

JESUS, D. S. V. de. Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 3, p. 503-534, mar. 2009.

_____. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. *Estudos Internacionais – Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, v. 2, n. 1, p. 81-100, 2014.

JULIETA, S.; FREIDENBERG, F. *Sistemas de partidos multinivel y calidad de la democracia: una tipología de sistemas de partidos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

LALANDER, R.; PERALTA, P. O. Movimiento indígena y revolución ciudadana em Ecuador. *Cuestiones políticas*, v. 28, n. 48, 2012.

LASAGNA, M. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, p. 45-64, 1996.

LÓPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior em Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, n. 83, p. 135-169, 2015.

_____; SILVA, R. T. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 24, n. SPE, p. 67-84, 2015.

_____. El consenso de los partidos Colorado y Nacional em la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho* (2ª época), n. 42, p. 100-137, 2017.

MACHADO PUERTAS, J. C. Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 27, n. ESP, p. 129-147, 2007

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEÓN, Eduardo Pizarro. The crisis of democratic representation in the Andes: an overview. *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

_____; SCULLY, Timothy R. Latin American: eight lessons for governance. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 3, jul. 2008.

MANETTO, F. Equador se prepara para realizar o segundo turno em 2 de abril. *El País*, Quito, 21 fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/21/internacional/1487699828_961681.html>. Acesso em: 12 set. 2017.

MEJÍA, A. Partidos políticos: eslabón perdido de la representación. *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, p. 287-324, 2003.

MESQUITA, L. R. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em relação a PEB. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 117-126, 2012.

_____. Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. *Textos e Debates*, 2013.

_____. O pensamento internacionalista do PSDB: da adoção neoliberal à crítica ao Lula. *Textos e Debates*, v. 1, n. 18, 2013.

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 71 – 93, jan./jun. 2017

MILNER, H. V. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

PACHANO, S. *La representación caótica*. Quito: FLACSO, 1998.

_____. *Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política*. Quito: FLACSO, 2008.

_____. Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 2, p. 297-317, 2010.

PERNASETTI, F. Consulta popular no Equador: uma vitória para abrir os olhos. *Boletim OPISA*, v. 2, p. 16-22, 2011.

POLGA-HECIMOVIČ, J. ¿Hacia una superación del cleavage regional?: la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. *América Latina Hoy*, n. 67, 2014.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia. *Discurso de posesión del presidente Lenín Moreno Garcés ante la Asamblea Nacional en presencia de jefes de estado, delegaciones e invitados nacionales e internacionales*. Quito, 24 mayo 2017. Disponible em: <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/2017.05.24-DISCURSO-POSESI%C3%93N-ANTE-LA-ASAMBLEA-NACIONAL.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

RIBEIRO, P. F.; OLIVEIRA, A.; GALDINO, M. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Revista Dados*, v. 52, n. 4, 2010.

SÁNCHEZ MEDERO, G. *Unidad didáctica: tipología, organización y funcionamiento de los partidos políticos*. Alicante: Ed. de la Universidad de Alicante, 2013.

SINGER, J. The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics*, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.