



Revista Científica General José María Córdova

ISSN: 1900-6586

ISSN: 2500-7645

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Landaburo, Liosday; García-Sanz, Daniel
Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China
Revista Científica General José María Córdova, vol. 22, núm. 45, 2024, Enero-Marzo, pp. 08-32
Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

DOI: <https://doi.org/10.21830/19006586.1233>

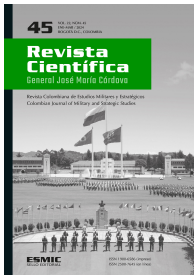
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476278691001>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UDEM redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: www.revistacientificaesmic.com

Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China

Crisis in the Galapagos. Ecuador's hedging strategy vis-à-vis the United States and China

Liosday Landaburo 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador
lilandaburosa@uide.edu.ec

Daniel García-Sanz 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador
migarciasa@uide.edu.ec

Citación APA: Landaburo, L., & García-Sanz, D. (2024). Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) del Ecuador ante Estados Unidos y China. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(45), 9-32. <https://doi.org/10.21830/19006586.1233>



Publicado en línea: 28 de febrero de 2024



Enviar un artículo a la Revista

Responsabilidad de contenidos: La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: **Atribución - No Comercial - Sin Derivados**.



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 9-32
<https://doi.org/10.21830/19006586.1233>

Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China

Crisis in the Galapagos. Ecuador's hedging strategy vis-à-vis the United States and China

Liosday Landaburo 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador

Daniel García-Sanz 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador

RESUMEN. Este artículo analiza el posicionamiento de Ecuador frente Washington y Beijing durante la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021), mediante el concepto de la estrategia de cobertura (hedging). Se hace una investigación cualitativa, que se concentra en el caso de la crisis de las islas Galápagos. Se recurre a los conceptos de periferia turbulenta y periferia penetrada, para comprender la posición geoestratégica de Ecuador, debido a su zona marítima en el Pacífico. Se analiza cómo hubo un posicionamiento ambiguo de Quito en el periodo estudiado, dadas sus relaciones estratégicas en seguridad con Washington y sus relaciones económicas con Beijing. En medio de la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China, Ecuador evitó un alineamiento claro con alguna de las dos potencias, y así obtuvo concesiones, beneficios y cooperación de ambos países.

PALABRAS CLAVE: Ecuador; estrategia de cobertura; política exterior; relaciones bilaterales; soberanía

ABSTRACT. This article analyzes Ecuador's positioning vis-à-vis Washington and Beijing during the presidency of Lenin Moreno (2017-2021), using the concept of hedging strategy. Qualitative research is carried out, focusing on the case of the Galapagos Islands crisis. The concepts of turbulent periphery and penetrated periphery are used to understand Ecuador's geostrategic position due to its maritime zone in the Pacific. It analyzes how there was an ambiguous positioning of Quito in the period studied, given its strategic security relations with Washington and its economic relations with Beijing. In the midst of the growing rivalry between the United States and China, Ecuador avoided a clear alignment with either of the two powers, and thus obtained concessions, benefits and cooperation from both countries.

KEYWORDS: bilateral relations; Ecuador; foreign policy; hedging strategy; sovereignty

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 31 de mayo de 2023 • Aceptado: 14 de febrero de 2024

CONTACTO: Liosday Landaburo  lilandaburosa@uide.edu.ec

Introducción

La presidencia de Donald Trump marcó un giro en las relaciones de EE. UU. con China. En documentos oficiales, Washington definió a Beijing como un desafío al “poder, influencia e intereses” norteamericanos (The White House, 2017) y declaró a China como una “potencia revisionista” (Department of Defense, 2018). Como expresó en 2020 el secretario de Estado Mike Pompeo, “el viejo paradigma de diálogo ciego con China ya no sirve más” (U.S. Embassy in Mongolia, 2020). En la perspectiva estadounidense, este cambio representó una tardía respuesta a la política exterior más asertiva desplegada por China desde el arribo de Xi Jinping al poder en 2012 (Sutter, 2020, p. 219).

Tal giro abarcó también a la política de Washington hacia América Latina. En su edición de 2017, la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump mencionó que “China busca atraer a la región a su órbita a través de créditos e inversiones estatales” (The White House, 2017; trad. propia). En 2018, el secretario de Estado Rex Tillerson calificó a China como “un actor potencialmente predatorio” (U.S. Embassy & Consulates in Brazil, 2018). Para EE. UU., entre 2000 y 2020, la creciente presencia de China en América Latina pasó de ser una mera incomodidad para constituirse en una amenaza directa a su tradicional hegemonía continental (Wise, 2020, p. 303).

La llegada del siglo XXI trajo cambios importantes en las relaciones de China con el mundo en desarrollo (Lemus, 2023). A partir de 1999, Beijing pasó a impulsar a sus diplomáticos y empresas estatales para que “salieran al mundo”, en búsqueda de nuevos mercados para sus exportaciones, oportunidades de inversión y recursos naturales para alimentar el vertiginoso crecimiento económico de China (Mitchell, 2018, pp. 35-37). En ese proyecto, la internacionalización de la estrategia de desarrollo de Beijing necesitaba incorporar a regiones ricas en recursos naturales como el sudeste asiático, África y, cada vez más, América Latina (Wise, 2020).

A su vez, estas regiones han buscado solventar sus déficits de infraestructura y necesidades de financiamiento estrechando sus relaciones con China (Wise, 2020, p. 278). Pero más allá de que Beijing proclame que sus tratos con el mundo en desarrollo están signados por la “hermandad” y la “igualdad”, la realidad es que una característica central de esos acuerdos es la asimetría (Eisenman & Heginbotham, 2020, p. 294).

Así, América Latina se ha convertido en una arena más dentro de la rivalidad sistémica entre Washington y Beijing. En este contexto, Roberto Russell (2021) sugiere que la opción más viable para el despliegue de las políticas exteriores de la región es una estrategia de cobertura o *hedging*: “Una estrategia mixta de acomodamiento y oposición dirigida a los polos según temas específicos; [...] una estrategia que procure alcanzar un equilibrio satisfactorio entre los diversos intereses presentes en cada relación” (p. 9).

En este marco, el objetivo general de este trabajo es evaluar la relevancia de la estrategia de cobertura para describir el posicionamiento de Ecuador frente a

Washington y Beijing durante la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021). Este caso es destacado por dos motivos principales. En primer lugar, el periodo precedente, correspondiente a la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), estuvo definido por un distanciamiento del tradicional alineamiento ecuatoriano con Washington, lo que fue posible gracias al surgimiento de China como un socio económico y político cada vez más importante para Quito (Carrión, 2017, pp. 160-164; Guzmán & Sánchez, 2020, pp. 34-49). En segundo lugar, durante la presidencia de Moreno, Ecuador ejecutó un ostensible reaceramiento con EE. UU. (España, 2018), en busca de compensar los costos percibidos del acercamiento con China. Esto no implicó necesariamente un distanciamiento con el gigante asiático, pues este siguió siendo un socio económico indispensable para el país andino.

Consideramos necesario enfocar este artículo en un episodio particular de la emergente relación triangular Ecuador-EE. UU.-China, con el fin de destacar la adopción por parte de Quito de una estrategia de cobertura frente a Washington y Beijing durante el gobierno de Moreno: la crisis generada entre julio y septiembre de 2020 por la presencia de una gran flota pesquera de bandera china en aguas cercanas a las zonas económicas exclusivas de Ecuador, de las islas Galápagos y su territorio continental, una zona rica ictiológicamente pero muy sensible desde un punto de vista ecológico. Para ello, partimos de la hipótesis de que Ecuador adoptó en esa instancia una estrategia de cobertura: mostró cautela en su trato con Beijing y no se alineó abiertamente con Washington, con lo cual logró obtener significativas concesiones de ambas potencias.

Ecuador tiene una relevancia particular para EE. UU. En Ecuador se fusionan las llamadas periferias turbulentas y periferias penetradas (Russell & Calle, 2022), porque si bien correspondería con naturalidad a la noción de *periferia penetrada* (como Suramérica a excepción de Venezuela y Colombia), consideramos que la excepcionalidad geográfica de las Galápagos desborda su condición como zona intermedia y la convierte en parte del perímetro de seguridad hemisférico de EE. UU. Así, Ecuador se convierte en un pivote en el empuje de ambas potencias.

Este trabajo se enmarca en el debate emergente sobre la política exterior latinoamericana en el contexto de rivalidad sistémica entre China y EE. UU. En los últimos años, las contribuciones académicas hechas desde la región han enfatizado el viejo ideal de la autonomía frente a la pugna entre las grandes potencias, entendiendo la autonomía como “el poder para implementar políticas y resistir presiones” (Actis & Malacalza, 2021, p. 291). Con el fin de preservar y ampliar esa autonomía, la literatura reciente ha apuntado a tres opciones de política exterior para los países latinoamericanos (Malacalza 2021, p. 274): el no alineamiento activo (Fortin et al., 2023), la equidistancia (Tokatlian, 2023) y la cobertura (Russell, 2021; Russell & Calle, 2022). Sobre esta última opción se concentra este artículo.

Marco teórico:

Estados secundarios y rivalidad entre grandes potencias: periferias penetradas y turbulentas

Russell (2021), en su artículo “Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos”, describe el fenómeno de la inserción de una potencia extranjera en el área de influencia de Washington como parte de la bipolaridad que se está estableciendo en el orden mundial. Para el académico argentino, la rivalidad entre EE. UU. y China implica establecer un nuevo marco estructural para el despliegue de las políticas exteriores latinoamericanas. Esta emergente estructura internacional, sostiene Russell (2021), desalienta (salvo los países más pequeños y cercanos geográficamente a EE. UU.) un alineamiento firme sea con Washington o con Beijing.

El vertiginoso ascenso de China ha puesto en cuestión el área de influencia de la *Pax americana*; más aún, pone en cuestión el ámbito histórico de la influencia estadounidense en el continente americano. Por ello, Russell y Calle (2022) introducen los conceptos de *periferia turbulenta* y *periferia penetrada*. Ambos tienen importantes connotaciones para los campos político y geográfico.

La periferia turbulenta está constituida por el área de mayor control geográfico de EE. UU.: Centroamérica y el Caribe. En este espacio, la gran potencia hemisférica ejerce una mayor vigilancia, específicamente de sus intereses de seguridad: “Ante las amenazas y desafíos que provienen de esta periferia elástica por definición, el centro procura establecer fronteras de carácter más definido que adoptan tres formas diferentes: antiincursivas, antioposición y antirrival” (Russell & Calle, 2022, p. 171).

El objetivo de la frontera antiincursiva es colocar una especie de obstáculo al trasiego de recursos (bienes, humanos), “poner frenos a la ‘barbarie’ periférica”; la antioposición está pensada para los llamados Estados hostiles periféricos, que se resisten a la influencia de EE. UU., por lo que sus autoridades elaboran estrategias erosivas para mermar su resistencia; y la frontera antirrival consiste en impedir la injerencia de un actor extrarregional para “resguardar el espacio sobre el que se ejerce una posición de predominio” (Russell & Calle, 2022, p. 171). Además, Russell y Calle (2022) arguyen que “la noción de turbulencia involucra situaciones de inestabilidad, debilidad institucional y violencia interna o de oposición periférica al centro que constituyen —según la percepción metropolitana— amenazas a la seguridad de su propio territorio o a su posición de dominio” (p. 172).

Ahora bien, dentro de la periferia turbulenta se desarrolla una dinámica que “suele dar lugar a la pérdida relativa, por coerción o invitación, de espacios de soberanía externa por parte de la periferia” (Russell & Calle, 2022, p. 172). Al respecto,

las élites periféricas tienen en esta dinámica un rol fundamental, que puede circunscribirse en adoptar una de estas tres posiciones: “Solicitar la intervención del centro, facilitarla por omisión o incompetencia, o resistirse a ella”. A su vez, ese abanico de posibilidades apunta a una encrucijada de alineamiento o no a la gran potencia hemisférica y mundial, que en este caso es EE. UU.

Con respecto a la periferia penetrada, desde un punto de vista geográfico, corresponde a Sudamérica (con excepción de Colombia y Venezuela, que tienen costas en el Caribe). Este concepto se apoya en el presupuesto de una “presencia no deseada y creciente de un actor rival de fuera de la región y el impacto fuerte de esa presencia en un área que ha estado subordinada a una hegemonía regional” (Russell & Calle, 2022, p. 174). Por supuesto, los países que sufren el influjo de la periferia penetrada se radicalizan en su oposición, una vez que existe el empuje sistémico (es decir, cuestionamientos al orden histórico establecido). Esto puede observarse en los datos económicos y políticos de influjo chino en Latinoamérica en las últimas décadas (Vadell, 2019; Jenkins, 2022; Stallings, 2020).

El Comando Sur de EE. UU. (U.S. Southern Command, 2023) acoge como área de responsabilidad¹ a Centroamérica y el Caribe, pero también a Sudamérica. Esta declaración explícita amplía el campo de impacto de la periferia turbulenta hacia la periferia penetrada. Si bien es cierto que el control geográfico de esa área es más cercano a EE. UU., su proyección sistémica es más amplia.

A ello podemos sumar la línea de pensamiento de Nicholas Spykman (1942), que define, en su libro *America's strategy in world politics*, como “Mediterráneo americano” un área que abarca desde México hasta el norte de Sudamérica, pues suma a Colombia y Venezuela. Esta área geográfica se concentra especialmente en la región del mar Caribe en el océano Atlántico. Así, Ecuador entra en la llamada “zona intermedia” (Spykman, 1942, p. 282), debido a que no tiene litoral en el mar Caribe. No obstante, Spykman hace una advertencia: “La amenaza de un ataque desde Asia ha parecido una preocupación para las generaciones futuras” (p. 422; trad. propia). Ahora bien, si nos movemos fuera del plano militar, esa realidad ya es un hecho a través de la flota pesquera china y su creciente influencia. Spykman (1944), de igual manera, incluye a las islas Galápagos, en su concepto geopolítico del perímetro de seguridad, como zona de alerta temprana, en una estratégica de defensa de la costa pacífica del continente americano (Figura 1).

1 Término usado por el Comando Sur de EE. UU. para referirse al área geográfica predefinida y asignada bajo sus competencias de planificación, operación y cooperación en el campo de la defensa.

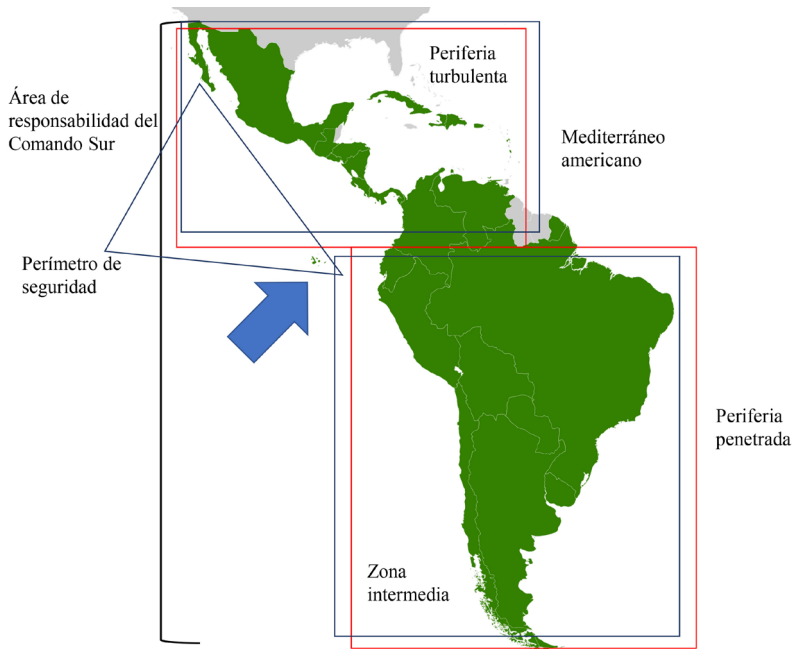


Figura 1. La condición especial de Galápagos.

Fuente: Elaboración propia

La estrategia de cobertura (*hedging*)

En los años noventa, la noción de *cobertura* se introdujo en el debate académico, enfocada sobre todo en comprender el comportamiento de los Estados pequeños del sudeste asiático ante el ascenso de China, y el cuestionamiento al poder unilateral de EE. UU. en el mundo. Este concepto, proveniente del ámbito financiero, por momentos fue un término polémico e incomprensible. No obstante, la actual disputa hegemónica entre EE. UU. y China lo ha convertido en un concepto en auge (Kalout & Sá Guimarães, 2022; Chang, 2022). Esto se debe a que la cobertura “se basa en la incertidumbre estructural. Los Estados más pequeños se protegen cuando la distribución del poder entre las grandes potencias es incierta o no está fijada” (Korolev, 2019, p. 422; trad. propia).

Para Kuik (2021), “los Estados más pequeños practican la cobertura de diversas formas [...], que se implementa sin pronunciamiento”. La presión a los Estados secundarios se da en el escenario de competencia entre Washington y Beijing. Por tanto, los objetivos de la cobertura son “desarrollar relaciones sólidas con ambas grandes potencias en competencia [...], cultivar la máxima protección para compensar múltiples riesgos bajo incertidumbre [...] y, en última instancia, mantener abiertas todas las opciones mientras sea posible” (p. 301; trad. propia). Estas pautas constituyen un espectro cooperativo con ambos entes rivales en el sistema internacional y detienen cualquier actitud parcializa-

da hacia un bando. Además, implican una gran labor de mantener matices para evitar cualquier llamado de atención que comprometa su posición intermedia.

Otra característica que debemos observar es el nivel de intensidad de la señal de alineamiento del país pequeño con las grandes potencias: “Si un Estado envía señales más fuertes, está optando por alinearse con una gran potencia, pero si un Estado envía señales ambiguas con respecto a su elección de alineación, es para cubrirse” (Wang, 2021; trad. propia). De esta forma, la cobertura es la determinación de un país de sostenerse en un punto medio entre una posición de equilibrio (*balancing*) y una posición de toma de partido (*bandwagoning*) (Kuik, 2021; Wang, 2021).

Es relevante igualmente observar “cómo los formuladores de políticas reevalúan sus posiciones y actúan durante ‘coyunturas críticas’ o ‘crisis’ en las relaciones de su país con las grandes potencias” (Korolev, 2019, p. 430; trad. propia). Por mucha diferencia que exista entre las tendencias ideológicas, el rango de acción de un gobierno siempre será finito. Acá lo más notable será compaginar la habilidad diplomática del Estado de encausar la estrategia de cobertura con las tareas de supervivencia interna.

Para Lim y Mukherjee (2019, p. 1), la cobertura resulta de la búsqueda por parte de un Estado secundario de un punto óptimo entre los beneficios materiales y los costos en autonomía resultantes de cooperar con una potencia principal en un ambiente competitivo. Los Estados secundarios adoptan estrategias de cobertura cuando estos beneficios y costos aumentan simultáneamente. Los Estados secundarios suelen verse obligados a sacrificar autonomía a cambio de cooperar y recibir beneficios de las potencias principales, tanto en el campo económico como en el de la seguridad. Así, frente al sacrificio de autonomía nacional a raíz de la cooperación con una potencia principal, con frecuencia el Estado secundario se reafirma con una señal de alineamiento ambiguo, lo que expresa una estrategia o comportamiento de cobertura (Lim & Mukherjee, 2019, p. 3).

Para los Estados secundarios, las relaciones cercanas con una potencia principal son una fuente tanto de seguridad (por medio de alianzas o cooperación) como de beneficios económicos (a través de comercio, inversión extranjera o acceso a financiamiento). Tales beneficios suelen derivar en los mencionados sacrificios de autonomía política. En el ámbito de la seguridad, tal sacrificio es la contraprestación estándar por la provisión de protección o cooperación. En el de la economía, el sacrificio de autonomía suele darse en condiciones de interdependencia asimétrica en que una potencia principal usa las relaciones económicas como medio de presión en otros ámbitos de relacionamiento (Lim & Mukherjee, 2019, pp. 5-6).

En todo caso, la existencia de estos sacrificios de autonomía por sí sola no es suficiente para motivar un comportamiento o estrategia de cobertura. Esta aparece más bien como resultado de una creciente ambigüedad en la relación entre los beneficios obtenidos y los sacrificios en la relación con una potencia (Lim & Mukherjee, 2019, p. 6). La cobertura surge cuando el Estado secundario cuenta al mismo tiempo con

incentivos y desincentivos para cooperar con la potencia principal. Al ser halado en direcciones opuestas a lo largo del tiempo, el efecto es un conjunto de políticas mixtas por parte del Estado secundario, que unas veces profundizan la cooperación con la potencia principal y otras buscan distanciarse de esta reduciendo los costos de la cooperación y preservando su autonomía (Lim & Mukherjee, 2019, p. 8).

De este apartado teórico, podemos subrayar algunos puntos de conexión con el análisis de las relaciones de Ecuador con China y EE. UU. En primer lugar, sostenemos que la estrategia de cobertura en este caso tiene una relevancia particular debido a que, desde un punto de vista geoestratégico, las periferias turbulenta y penetrada encuentran un punto de traslape en el país andino, lo que produce una intensificación del foco de Washington en las relaciones de Quito con Beijing y genera un marco estructural de creciente incertidumbre para el despliegue de la política exterior ecuatoriana. Para Quito, Washington ha sido históricamente un socio principal en los ámbitos económico, político y de seguridad, mientras que Beijing ha emergido desde comienzos de este siglo como un socio económico indispensable. Ninguna de las dos potencias representa una inminente amenaza a la seguridad de Ecuador, pero las relaciones con Washington y Beijing sí imponen costos para Quito en términos de autonomía.

Como lo expondremos más adelante, después de una década de estrechamiento de relaciones económicas y diplomáticas con China y de un aparente alejamiento de EE. UU., Quito ejecutó un visible acercamiento con Washington, al tiempo que las relaciones con Beijing no dejaron de fortalecerse. Durante la coyuntura crítica de la crisis de las Galápagos en 2020, Quito fue prudente en sus reclamos y logró concesiones ante Beijing, al tiempo que aceptó la oferta de ayuda de Washington sin sumarse a los estridentes reclamos estadounidenses. Argumentamos, entonces, que Ecuador desiste de un claro alineamiento, pero en cambio logra beneficios y concesiones por parte de China y de EE. UU., lo cual puede ser explicado por el concepto de cobertura.

Metodología

El enfoque de esta investigación es cualitativo, pues el proceso de construcción de este artículo “se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación” (Hernández et al., 2014, p. 7). Este tipo de enfoque se basa en un proceso deductivo (Prieto, 2017; Abreu, 2014), caracterizado por ir de lo general a lo particular, cuya hipótesis contribuye a alinear coherentemente estas dos condiciones.

Esta investigación hace una recolección de datos, descrita por John W. Creswell (1998) como una “serie de actividades interrelacionadas destinadas a recopilar buena información para responder preguntas de investigación emergentes” (p. 110; trad. propia). Para esta recolección de datos nos basamos en fuentes primarias, ya que se trata de datos de primera mano que nos ofrecen una instantánea de acontecimientos del

pasado (Sandwell, 2008). Por ello, trabajamos con fuentes oficiales de los gobiernos ecuatoriano, chino y estadounidense, ya sean sitios web de ministerios, embajadas o a través de cuentas oficiales en Twitter (hoy X), entre mayo de 2017 y mayo de 2021, fecha que corresponde al periodo presidencial de Lenin Moreno. La información de esta red social es útil porque ofrece una postura oficial de los gobiernos y la sucesiva cadena de reacciones (Duncombe, 2018).

Cuando esta información resulta insuficiente —porque cada vez que ocurre un cambio de administración gubernamental en Ecuador los datos desaparecen—, utilizamos la información ofrecida por los principales diarios ecuatorianos: *El Telégrafo*, *El Universo* y *El Comercio*. Consideramos estos tres en particular, debido a su circulación, historia e impacto nacional (Márquez-Domínguez et al., 2020). Una vez obtenidos los datos de la pesquisa, se ha aplicado la técnica de análisis de contenido cualitativo, mediante “procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados” (Piñuel, 2002, p. 2). Las unidades de análisis de tipo gramatical (López, 2002, p. 175) que utilizamos en esta investigación corresponden a las categorías triangulares de política exterior, que conectan a los tres países a raíz de la coyuntura crítica de las islas Galápagos.

Resultados

Dinámica Quito-Beijing y Quito-Washington durante el gobierno de Lenin Moreno

La relación entre Ecuador y China desde comienzos del siglo XXI ha sido prototípica con respecto a las tendencias ya señaladas para el conjunto de la región. En el campo comercial, las exportaciones ecuatorianas a China, principalmente de productos primarios, pasaron de poco más de nueve millones de dólares en 2001 a cerca de 2600 millones en 2019 (Guzmán & Sánchez, 2020, p. 86). En ese año, el gigante asiático se posicionó como el tercer destino de las exportaciones ecuatorianas (12,9%), detrás de EE. UU. (30%) y la Unión Europea (13,9%) (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2019, p. 2).

En 2012, Ecuador se ubicó entre los cuatro principales receptores del financiamiento chino en América Latina, junto con Venezuela, Brasil y Argentina, financiamiento que se concentró en los sectores de la industria pesada y de infraestructuras (Gallagher et al., 2012, p. 3). Entre 2008 y 2016, la deuda ecuatoriana con los bancos estatales chinos pasó de seis millones en 2008 a ocho mil millones de dólares en 2016 (Palma, 2021); y la inversión extranjera directa de China en Ecuador, luego de ser prácticamente nula en 2003, creció hasta los mil millones en 2015 (Reyes & Lee, 2017, p. 26).

Como mencionan Guzmán y Sánchez (2020), a partir de 2007, Ecuador prestó una mayor atención a China debido a su creciente peso económico a nivel mundial, así como por su perfil como un posible socio en la diversificación de sus relaciones con el

mundo desarrollado, orientadas hasta entonces, principalmente, a EE. UU. y la Unión Europea. Esta etapa estuvo marcada por las visitas de Rafael Correa a Beijing en 2007 y 2015. Dos hitos en las relaciones bilaterales fueron la elevación por parte de China de sus relaciones con Ecuador al estatus de “asociación estratégica” en 2015 y “asociación estratégica integral” en 2016. Este último estatus es compartido en América Latina solamente por Brasil, México, Perú, Argentina, Venezuela y Chile. En 2016, Ecuador recibió por primera vez la visita un presidente de la República Popular China, en la persona de Xi Jinping.

Ya durante el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), el posicionamiento de Ecuador frente a la creciente rivalidad entre EE. UU. y China exhibió la característica más distintiva de una estrategia de cobertura: el alineamiento ambiguo. Aunque fungió como vicepresidente de Correa entre 2007 y 2013, y se presentó a las elecciones presidenciales de 2017 por el partido de gobierno, una vez en el poder, Moreno ejecutó un giro de 180 grados con respecto a las políticas de su predecesor. En contraste, un elemento importante de política exterior de Correa había sido el uso de un discurso antiimperialista y antihegemónico, aunque más retórico que práctico en términos de un alejamiento efectivo de EE. UU. (Carrión, 2017, pp. 129-132), pues este país nunca dejó de ser el principal socio comercial de Ecuador y el mayor receptor de emigrantes ecuatorianos en el mundo (*El Comercio*, 15 de mayo de 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Moreno destaca como objetivos de la política exterior el ejercicio pleno de la soberanía territorial, especialmente en el ámbito marítimo de las islas Galápagos (Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo, 2017, p. 105), y la superación de un sistema internacional caracterizado por relaciones asimétricas (p. 104). La Agenda de Política Exterior 2017-2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH, 2018), respecto a EE. UU., afirma que se percibe como “una potencia hegemónica con una creciente pérdida de poder en el escenario internacional” (p. 18), y sobre China señala que “el enorme potencial económico chino actualmente opera como contrapeso de la hegemonía estadounidense”, lo que ha posibilitado un “redireccionamiento de las alianzas estratégicas tradicionales conformadas por los países latinoamericanos” (MREMH, 2018, p. 21). Es necesario anotar que estos documentos oficiales fueron publicados antes de la ruptura política entre Moreno y su predecesor.

Tras ese distanciamiento, Moreno ejecutó un ostensible acercamiento a Washington que se reflejó en diversos aspectos. En primer lugar, se distanció de Venezuela y Cuba, los dos principales adversarios de Washington en la región. En segundo lugar, Moreno revitalizó la cooperación con Washington en la lucha contra el narcotráfico, la misma que, aunque nunca llegó a suspenderse durante el gobierno de Correa, estuvo marcada por acontecimientos como la salida en 2009 de la base (*forward operating location, FOL*) estadounidense ubicada en la localidad costera ecuatoriana de Manta. A medida que la situación de seguridad de Ecuador empezó a deteriorarse a partir de 2018, especialmente en la frontera norte, colindante con Colombia, Moreno

autorizó la operación de aeronaves estadounidenses de reconocimiento y vigilancia P3 Orion en aguas ecuatorianas para la lucha contra el crimen organizado transnacional (*El Comercio*, 20 de julio de 2019).

En tercer lugar, el gobierno de Moreno decidió expulsar de la embajada ecuatoriana en Londres al fundador de Wikileaks, Julian Assange, quien había estado asilado allí desde 2012 y era requerido por la justicia estadounidense (*El Comercio*, 20 de julio de 2019). Por último, en 2019, el gobierno de Moreno y la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) firmaron un memorando de entendimiento para la reactivación de la cooperación tras la salida de la entidad de Ecuador en 2014, decidida por su predecesor (*El Comercio*, 15 de mayo de 2019).

El reacercamiento de Quito con Washington durante el gobierno de Moreno coincidió con el declive de las relaciones entre EE. UU. y China durante la administración Trump, lo que incluyó el endurecimiento de la retórica estadounidense frente a la creciente presencia china en América Latina. En un discurso en la Universidad de Texas en Austin, el 1.º de febrero de 2018, el primer Secretario de Estado de Donald Trump, Rex Tillerson, lanzó una fuerte advertencia: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo busquen beneficiar a su propio pueblo” (U.S. Embassy & Consulates in Brazil, 2018). De esta manera, dejaba establecida la hoja de ruta de la política exterior estadounidense en el corto y el mediano plazo en relación con los vínculos de los países de la región con China.

Del 27 al 28 de junio de 2018, Mike Pence visitó Quito. Su viaje representó el segundo de un vicepresidente de EE. UU. a Ecuador (el anterior fue de Richard Nixon). En el comunicado conjunto entre ambos gobiernos, “constataron con satisfacción la sólida relación bilateral en áreas de interés mutuo, que incluye economía, desarrollo, seguridad, migración y gobernabilidad democrática” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2018). Esta visita, al más alto nivel, marcó el retorno del acercamiento entre Washington y Quito, después de los diez años del gobierno de Rafael Correa, tensos en cuanto a esta relación bilateral (Jaramillo, 2020).

Para 2019, Mike Pompeo, secretario de Estado de los EE. UU., en un discurso en Vitacura, Chile, mencionó el impacto de la construcción de la hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair en la Amazonía ecuatoriana, financiada con capitales chinos (más de 3000 millones de dólares). “China, a cambio, se quedó con el 80% del petróleo de Ecuador a un precio de descuento, y luego lo revendió con una lucrativa diferencia. A mí esto no me parece un socio confiable” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2019). La intención era desvirtuar el propósito de los capitales chinos en América Latina, así como la manera en que estos enfocan los negocios.

El 12 de febrero de 2020, el presidente Lenin Moreno visitó a su homólogo Donald Trump. Esta visita, al más alto nivel, no ocurría desde hacía 17 años. En la Oficina Oval, el presidente estadounidense afirmó: “Estamos trabajando en acuerdos comerciales y en

opciones militares, incluida la compra de un gran volumen de nuestros equipos militares” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2020a). Su declaración denotó las áreas de mayor compromiso entre ambos países: posibles tratados comerciales y estrategias de cooperación militar. Un titular del Ministerio de Gobierno (2018) ecuatoriano sintetizaba la principal ganancia de esa visita: “La seguridad es uno de los principales logros del encuentro entre Ecuador y Estados Unidos”. Este último tipo de conexión se venía fraguando desde el nombramiento de Oswaldo Jarrín como ministro de Defensa en 2018, debido a su cercanía doctrinaria con el poder estadounidense (Quiliconi & Rivera, 2019).

Es notable que, durante el gobierno de Donald Trump, EE. UU. buscó involucrar a Ecuador en diversas iniciativas orientadas a contrarrestar la influencia económica de China en la región. Lanzada en 2018, la iniciativa América Crece estaba dirigida a canalizar la inversión del sector privado en infraestructuras en América Latina y el Caribe. Como reza un comunicado del gobierno estadounidense: “América Crece se centra en la creación de un entorno propicio para la inversión privada en infraestructura que sea transparente, competitivo y acorde con las mejores prácticas internacionales” (U.S. Embassy in Chile, 2019). Este proyecto ha sido visto como una respuesta de Washington a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de Beijing. En el marco de la reunión entre Trump y Moreno en febrero de 2020, EE. UU. y Ecuador firmaron un memorando de entendimiento para la adhesión de este último a dicha iniciativa (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2020b).

Coincidiendo con las últimas semanas de los gobiernos de Trump y Moreno, entre 2020 y 2021, EE. UU. y Ecuador negociaron un mecanismo para que Washington ayude a Quito a pagar miles de millones de dólares en préstamos a China, a cambio de la exclusión de empresas chinas del sector de telecomunicaciones ecuatoriano (Sevastopulo & Long, 2021). Adam Boehler, director de la Corporación para el Financiamiento Internacional para el Desarrollo de EE. UU. (DFC por sus siglas en inglés), declaró que este mecanismo suponía un “nuevo modelo” para expulsar a China de América Latina. La DFC, en conjunto con instituciones financieras privadas estadounidenses, crearía un vehículo para la compra de activos petroleros y de infraestructura ecuatorianos (Sevastopulo & Long, 2021).

La venta de estos activos proveería a Ecuador de liquidez para pagar anticipadamente 3500 millones de dólares de la deuda del país sudamericano a China. Una de las condiciones del trato con Ecuador era que Quito se adhiriera a la iniciativa “Clean Network”, diseñada por la Secretaría de Estado estadounidense, con el fin de excluir a empresas de telecomunicaciones chinas de la construcción de redes 5G alrededor del mundo (Sevastopulo & Long, 2021). Según Boehler, “este esquema permite a la DFC facilitar apoyo a proyectos que refinancien los créditos predatorios de China y ayuden a Ecuador a mejorar el valor de sus activos estratégicos”. Y añadió: “Estamos orgullosos de colaborar con el Ecuador para impulsar este proyecto crítico y estratégico con un importante aliado de EE. UU. en el hemisferio occidental” (DFC, 2021; trad. propia).

Pero más allá de su clara política de reaceramiento a EE. UU., el gobierno de Lenin Moreno adhirió el país a dos componentes clave de la proyección geoeconómica global de China. En enero de 2018, en el marco de la segunda reunión ministerial del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Beijing anunció la inclusión de América Latina en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el ambicioso proyecto de construcción de infraestructuras de conectividad e insignia de la política exterior china. En el marco de la visita de Estado de Moreno a Beijing entre el 11 y el 13 de diciembre de 2018, Ecuador y China firmaron un memorando de entendimiento para la adhesión del país sudamericano a esta iniciativa (*Xinhua Español*, 14 de diciembre, 2018).

En ese contexto, un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de China afirmó que “Ecuador se convirtió en el decimosexto país de la región de América Latina y el Caribe en firmar este memorando con China”. Añadió que este acuerdo fomentaría la cooperación de beneficio mutuo en “la construcción de infraestructuras, capacidad productiva, agrícola, informática, las nuevas energías y la protección medioambiental”. En cuanto a lo político, el portavoz expresó que China y Ecuador “van a esforzarse para defender el multilateralismo y mejorar el sistema de gobernanza global” y “defender los derechos legítimos de los países en desarrollo” (*El Telégrafo*, 12 de diciembre de 2018). En ese contexto, Moreno caracterizó a China como un “amigo sincero” de Ecuador (*El Comercio*, 12 de diciembre de 2018).

Otro importante componente de la proyección geoeconómica de China es el Banco Asiático de Inversiones de Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), fundado en 2015 como un banco multilateral de desarrollo con sede en Beijing y notorio por la fuerte oposición de EE. UU. a que sus aliados participen como socios de este (*The New York Times*, 9 de octubre de 2014). En noviembre de 2019, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en adherirse al AIIB, tras haber iniciado los trámites pertinentes en 2018 (*El Telégrafo*, 5 de noviembre de 2019). Asimismo, en 2020, Ecuador fue el primer receptor latinoamericano de financiamiento por parte del AIIB, que proporcionó a la Corporación Financiera Nacional del país sudamericano un crédito de cincuenta millones de dólares (AIIB, 2020).

En el *Libro Blanco* del Ministerio de Defensa Nacional (2018), al destacarse el trabajo de Ecuador en alcanzar la paz regional y la seguridad andina, se menciona “la cooperación de socios estratégicos como EE. UU. y China, quienes contribuyen a la seguridad hemisférica” (p. 25). Resulta elocuente y tal vez contradictoria la conexión que se realiza entre China y la seguridad hemisférica, debido a su condición de actor extrarregional. En otro momento, se mencionan las alianzas que tiene Ecuador con algunos países del mundo, entre ellos EE. UU. y China, “con el objetivo de buscar oportunidades y obtener experiencias” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 125). En particular con EE. UU., se alude a una oficina de cooperación. Las temáticas que abordan en conjunto recaen en enfrentar situaciones de narcotráfico, delincuencia organizada transnacional, seguridad marítima y grupos irregulares armados.

En una entrevista al portal *Plan V*, el embajador de Ecuador ante la Casa Blanca (de 2017 hasta enero de 2020) Francisco Carrión señaló que uno de los principales logros de su gestión fue haber consolidado el retorno de Ecuador a la USAID (Vaca, 2019). En otro momento, ante una pregunta sobre el conflicto global entre EE. UU. y China, el diplomático señaló: “No nos hemos alejado de China, que sigue siendo un actor fundamental en las relaciones internacionales [...]. Seguimos teniendo una relación fluida con China. No olvidemos que los países trabajan por intereses, no por simpatías o alineamientos políticos”. Se puede ver cómo Carrión, que había sido canciller de la República, ofrece una respuesta equilibrada, en la cual subraya el papel que juegan los intereses para el país.

En el plano económico, aunque EE. UU. es el principal socio comercial de Ecuador (Figura 2), se evidencian fluctuaciones considerables durante el periodo presidencial de Lenin Moreno: las exportaciones de Ecuador disminuyen del tope máximo de 6,74 miles de millones de dólares (2019) a 4,8 un año después. Acá se debe considerar en todo caso el impacto de la pandemia. No obstante, las exportaciones a China aumentaron en vez de disminuir. Durante 2017 eran solo 783 millones, para incrementarse un 275 % a 2020 (2,94 miles de millones). Es la mayor variación de todas las importaciones y exportaciones de Ecuador con respecto a China y EE. UU.

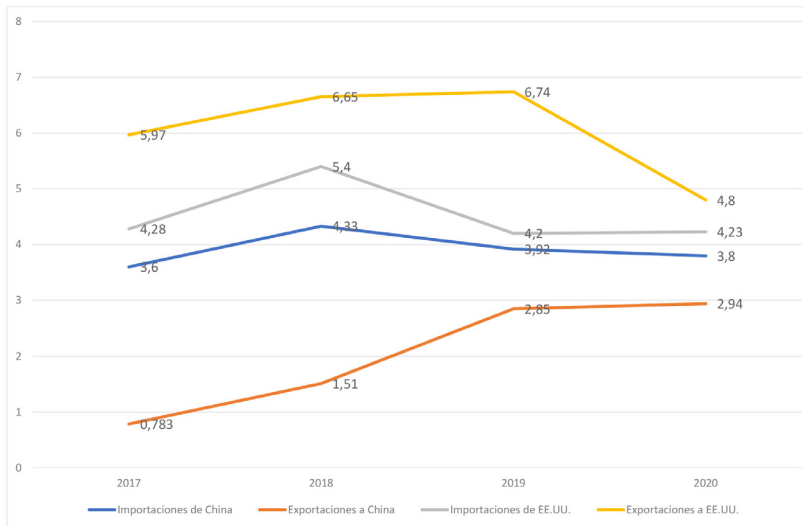


Figura 2. Importaciones y exportaciones de Ecuador ante China y EE. UU. (2017-2020) (en miles de millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con información de The Observatory of Economic Complexity (2023a; 2023b)

Así, durante el periodo presidencial de Lenin Moreno (2017-2021), el Gobierno mostró un posicionamiento en apariencias contradictorio, pero coherente con el objetivo de

preservar la autonomía. En detalle, Ecuador estableció una estrategia de cooperación con socios estratégicos mediante un alineamiento ambiguo con ambas potencias (Figura 3).

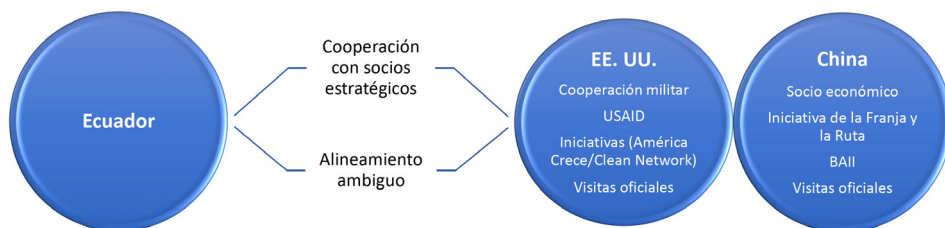


Figura 3. Estrategia de Ecuador con EEUU y China.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Coyuntura crítica: la crisis de las islas Galápagos

El 14 de agosto de 2017, en un comunicado oficial de la Armada del Ecuador, se informó que el buque Fu Yuan Yu Leng 999 de bandera china “transitaba ilegalmente por aguas interiores y en el área de la Reserva Marina de Galápagos” (DIRNEA, 2017). En su interior, identificaron cerca de 300 toneladas de pesca, con múltiples especies capturadas, entre ellas tiburones martillo y silky. La Reserva Marina Galápagos es una de las más grandes del mundo y representa de manera aproximada la mitad de los kilómetros cuadrados del territorio nacional del Ecuador (Ministerio del Ambiente, 2023).

Según un Informe de la FAO (2020), para 2018, China acaparó el 35% de la producción de pescado en el mundo. Su poderosa flota usualmente pesca en los límites de las zonas económicas exclusivas de Galápagos (Ecuador), Perú y Argentina (Lee et al., 2022). Esto es posible debido a vacíos legales, pues en el mar abierto las regulaciones casi no existen. El artículo 87 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (ONU, 1982) así lo confirma: “La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral” (p. 61).

Pero el acontecimiento del Fu Yuan Yu Leng 999 tiene algunos puntos que resultan problemáticos para la relación triangular entre Ecuador, China y EE. UU. Para Quito, constituye una flagrante violación a su soberanía marítima, con una condición especial, pues se trata de una Reserva Marina protegida y con altos índices de biodiversidad. Para Beijing, es una incómoda prueba de su impacto económico y su capacidad material (a través de su flota) en un área “natural” de la influencia estadounidense. Y para Washington, representa otra prueba más del cuestionamiento universal que está haciendo China sobre su campo de influencia y hegemonía.

A partir de julio de 2020, una flota pesquera de bandera china compuesta por más de 300 buques se posicionó en aguas internacionales, entre las zonas económicas exclusivas ecuatorianas de las islas Galápagos y el territorio continental. El 23 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2020) condenó “internacionalmente estos hechos que afectan, de manera directa, la reserva marina de las Galápagos, patrimonio natural de la humanidad”. Dos días después, el presidente Moreno afirmó que había pedido “a la Cancillería que notifique a China” (*El Universo*, 25 de julio de 2020) sobre su presencia cerca de la Zona Económica Exclusiva Insular (ZEEI). De igual manera, la Cancillería utilizó su influencia en el Comité Ejecutivo de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) para condenar “la pesca ilegal no declarada y no reglamentada en aguas internacionales” (*El Universo*, 29 de julio de 2020). Lo interesante de todas estas formas de protesta es que la gestionada por la Cancillería ecuatoriana anuncia enfáticamente “flota pesquera internacional” y, al especificar de qué países se trata, mencionan a China, Panamá, Liberia y otros. No se circunscribe solo a China.

El 24 de julio de 2020, tras la revelación pública de que Ecuador había elevado su preocupación a la parte china, la embajada del país asiático emitió un comunicado en el que sostenía que “comprende, respeta y apoya las medidas adoptadas por la parte ecuatoriana para proteger el medio ambiente y los recursos marinos”. Añadió que, tras una verificación con la Armada del Ecuador, “los buques pesqueros chinos están operando legalmente en alta mar fuera de la zona económica exclusiva de las islas Galápagos” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020a).

El 2 de agosto de 2020, Pompeo afirmó que “es hora de que China detenga sus prácticas pesqueras insostenibles, el incumplimiento de las reglas y la degradación ambiental deliberada de los océanos” (Pompeo, 2020a; trad. propia). Su declaración era un emplazamiento directo a la nación asiática sobre ese tema sensible y significó la intervención de EE. UU. en la crisis. También dejó claro su compromiso con Ecuador: “Apoyamos a Ecuador y hacemos un llamado a Beijing para que deje de participar en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”.

Unas semanas después, Pompeo volvió sobre el asunto de la pesca en Galápagos: “Los informes de más de 300 barcos chinos cerca de Galápagos que deshabilitaron los sistemas de seguimiento, cambiaron los nombres de los barcos y dejaron desechos marinos son profundamente preocupantes” (Pompeo, 2020b; trad. propia). El Vessel Monitoring Systems (VMS), como sistema de rastreo, es desconectado por flotas pesqueras que realizan sus tareas de manera ilegal. A ello se refiere la declaración de Pompeo, pues desde hace algunos años existen denuncias sobre este tipo de actividad en diversos países latinoamericanos (Loaiza, 2020; Ford, 2020). Las islas Galápagos constituyen uno de estos nichos de pesca y, por ende, un sitio de tensiones entre China y EE. UU.

El 3 de agosto de 2020, frente a los comentarios de Pompeo sobre la presencia de la flota pesquera china, la embajada del país asiático emitió un comunicado refi-

riéndose a ellos como “injustificados” y que “no cuentan con ningún fundamento”. El comunicado insistió en que “los buques pesqueros chinos que han sido criticados por Pompeo están operando legalmente en aguas internacionales fuera de la ZEE de las islas Galápagos”. También remarcó que “China y Ecuador son socios estratégicos integrales y es un deseo común para ambos fortalecer la coordinación y la cooperación en los asuntos bilaterales incluido este tema”. Calificó los lazos entre China y Ecuador como beneficiosos para los pueblos de ambos países, y añadió que “no deberían ser utilizados como herramientas por algunos individuos y fuerzas políticas para su propio beneficio” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020b).

Esas críticas a Pompeo fueron ratificadas en un comunicado del 29 de agosto de 2020, donde se agregaba que “China y Ecuador han establecido un mecanismo de diálogo bilateral sobre la cuestión de los buques pesqueros y han mantenido una comunicación abierta y amistosa con resultados positivos”. El comunicado hizo alusión al establecimiento de una base militar estadounidense en las islas Galápagos durante la Segunda Guerra Mundial y la “Guerra del Atún” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020d), que durante décadas involucró a buques pesqueros estadounidenses que no reconocían el reclamo de Ecuador y otros países del Pacífico sudamericano de 200 millas de aguas territoriales (Pineo, 2010, pp. 174-177).

El 6 de agosto de 2020, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Beijing anunció que China “decidió prohibir la pesca de profundidad al oeste de la reserva de las islas Galápagos de septiembre a noviembre de este año”, indicando que esta medida había sido “apreciada” por el lado ecuatoriano y que los dos países habían “llegado a una afinidad de puntos de vista” sobre el tema (*El Comercio*, 6 de agosto de 2020). Ese mismo día, el embajador de China en Ecuador, Chen Gouyou, declaró ante legisladores ecuatorianos que se arribó a tales acuerdos la madrugada del 5 de agosto. También rechazó los pronunciamientos de EE. UU. sobre el asunto, señalando que “algunos políticos estadounidenses han hecho comentarios y opiniones injustificados para difamar a China, sembrando la discordia entre China y Ecuador”, con el fin de “destruir la buena amistad” entre los dos países (*El Universo*, 6 de agosto de 2020). El 20 de agosto, un comunicado de la embajada china sostuvo que “los gobiernos de China y Ecuador han mantenido varias rondas de consulta y diálogo sobre este caso logrando importantes consensos” y que “la parte china siempre atribuye alta importancia a las preocupaciones concernientes de la parte ecuatoriana y manifiesta su voluntad de seguir manteniendo el contacto y la coordinación” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020c). Es notable destacar que este comportamiento de receptividad frente a las preocupaciones de Quito supuso una concesión por parte de las autoridades de Beijing.

Ya a fines de agosto, la Armada del Ecuador (2020) informaba a través de Twitter de operaciones conjuntas alrededor de la ZEE con el buque de la Guardia Costera USCGC Bertholf de EE. UU. En el trino se hacía una mención a la Embajada de EE. UU. en

Ecuador. Este suceso es un ejemplo de la cooperación en seguridad y en estrategia entre ambos países, además de ser un beneficio obtenido de Washington por parte de Quito. Ya un año antes, circularon las declaraciones del ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, que anunciaban que el aeropuerto de San Cristóbal, ubicado en las islas Galápagos, sería utilizado “para el combate al narcotráfico e ilícitos como la pesca ilegal” (*El Comercio*, 18 de junio de 2019).

Como se ha podido ver, en todo momento la respuesta del Gobierno ecuatoriano fue matizada. Si bien varias instituciones se vieron involucradas en distintos posicionamientos (Armada, Defensoría del Pueblo, Legislativo), Presidencia y Cancillería suavizaron la postura del país mediante el uso de los procedimientos diplomáticos formales (nota de protesta y solicitud de información). En contraste, el cruce de acusaciones y palabras fuera de tono correspondieron a Beijing y a Washington.

Conclusión

Este trabajo ha analizado la estrategia de cobertura adoptada por Ecuador durante el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021). El concepto de cobertura (*hedging*) se refiere al comportamiento de los Estados secundarios en el marco de un entorno internacional incierto, como resultado de la intensificación de la competencia entre dos potencias rivales. Es una estrategia de alineación ambigua por parte de los Estados secundarios, que buscan minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de relacionarse simultáneamente con dos potencias rivales.

América Latina, la principal zona de influencia de la *Pax americana* por más de un siglo, actualmente experimenta las tensiones globales y hegemónicas entre EE. UU. y China. Washington considera a Beijing como una potencia revisionista y un rival extrarregional ajeno a su modelo superior de organización social (democracia liberal y capitalismo de libre mercado), con una creciente presencia e influencia en el hemisferio occidental. Su condición de centro lo obliga a delimitar los espacios de su influencia, comprendidos aquí mediante los conceptos de periferia turbulenta y periferia penetrada.

Más allá de la definición de ambas periferias, que están fuertemente determinadas por condiciones geográficas (Centroamérica y el Caribe, junto a Venezuela y Colombia, versus el resto de Suramérica), se ha demostrado que Ecuador forma parte de ambas, debido a la condición especial que tienen las islas Galápagos en el mapa geográfico americano. Si bien el Ecuador continental entra en la llamada zona intermedia, las islas Galápagos se conciben como parte del perímetro de seguridad spykmaniano. Por ello, cualquier acontecimiento dentro de este espacio pivote pone a EE. UU. en una condición de alerta, debido a la advertencia hecha por Spykman décadas atrás respecto a una posible amenaza de ataque por parte de alguna nación asiática. Ese aviso hacia el futuro de Spykman, para EE. UU. es el presente. La avanzada de esta amenaza de “ataque” la constituye la flota pesquera china.

En este contexto, lo que hemos denominado la crisis de las Galápagos de 2020 es una coyuntura crítica que sirve como un claro caso de la estrategia de cobertura de Quito hacia Washington y Beijing durante el gobierno de Moreno. La presencia de la flota de bandera china cerca de las islas provocó inicialmente una protesta bastante discreta desde Ecuador. En medio del rápido deterioro en sus relaciones con Beijing, Washington se involucró directamente en la situación, prometiendo ayuda y alentando una postura ecuatoriana más dura.

Quito aplicó una estrategia de cobertura en esta situación, al manejar cuidadosamente la crisis con Beijing mientras aceptaba la oferta de ayuda de Washington. De esta forma, obtuvo de Beijing concesiones específicas en la forma de un compromiso diplomático directo en esta materia y, posteriormente, una pausa temporal de las actividades pesqueras en la zona. De Washington, recibió apoyo retórico y cooperación de seguridad tangible para las actividades de vigilancia marítima.

Recordemos que Rafael Correa, el predecesor de Moreno, presidió un fortalecimiento de las relaciones económicas y diplomáticas bilaterales con China, y una relación de confrontación más retórica que práctica con EE. UU. Como es típico de un comportamiento de cobertura, Moreno ejecutó un claro reaceramiento con Washington, pero sin distanciarse de Beijing. En este periodo, Ecuador adhirió a las principales iniciativas de la expansión geoeconómica global de China. Al mismo tiempo, retomó las relaciones de seguridad y desarrollo con EE. UU. que habían sido parcialmente suspendidas durante el gobierno de Correa, e incluso participó en iniciativas estadounidenses abiertamente orientadas a limitar la influencia de China en el país suramericano y en toda la región.

El actual contexto estructural de competencia, mas no enemistad abierta, entre EE. UU. y China permite a Estados secundarios como Ecuador adoptar estrategias como la detallada aquí, orientadas a preservar y ampliar sus márgenes de autonomía. A medida que la competencia sinoestadounidense adquiere un alcance global, los Estados secundarios de distintas regiones se han visto sometidos a presiones para decantarse por una u otra potencia. Sin embargo, muchos de ellos han proclamado que no desean verse obligados a escoger entre Washington y Beijing, y han desplegado su respectiva política exterior en ese sentido.

En el caso de América Latina, dado el escenario de una transformación de la competencia global sinoestadounidense en un conflicto abierto, incluso militar, es concebible que los márgenes de autonomía para los países de la región se reduzcan significativamente. Washington exigirá exclusividad en la membresía de bloques diplomáticos y económicos, además de una unanimidad hemisférica en el plano estratégico-militar. Para moderar este escenario, no obstante, se encuentra la realidad de un mundo globalizado, en el que potencias significativas y Estados pequeños se encuentran en la capacidad, a diferencia de otras eras previas de bipolaridad, de sostener sus respectivos espacios de autonomía.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este trabajo forma parte del Grupo de Investigación Asia-América Latina, de la Universidad Internacional del Ecuador.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Liosday Landaburo es candidato a doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, España, y máster en relaciones internacionales, con mención en seguridad y derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Es docente-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

<https://orcid.org/0000-0001-8142-3774> - Contacto: lilandaburosa@uide.edu.ec

Daniel García-Sanz es M.Sc. en estudios estratégicos, S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, Singapur, y máster en relaciones internacionales, con mención en seguridad y derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Es docente-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

<https://orcid.org/0000-0003-0898-2574> - Contacto: migarciasa@uide.edu.ec

Referencias

- Abreu, J. L. (2014). El método de la investigación Research Method. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195-204. <http://tinyurl.com/yjmdnr6r>
- Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores latinoamericanas en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 114-126. <http://tinyurl.com/mtwbn26d>
- Armada del Ecuador [@armada_ecuador]. (2020, 31 de agosto). #Galápagos | Armada del Ecuador, y el Comando de Operaciones Insular a través de la Lancha Guardacosta San Cristóbal, realizó ejercicio... [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/4dw7jet3>
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). (2020). *AIIB's debut financing in Latin America helps ease Ecuador firm's liquidity*. <https://bit.ly/47OE8id>
- Carrión, F. (2017). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000-2015*. Flacso Ecuador.
- Chang, J. Y. (2022). Not between the devil and the deep blue sea: Singapore's hedging. *International Studies Quarterly*, 66(3), sqac034.
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. SAGE Publications.

- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2020, 23 de julio). *La Defensoría del Pueblo rechaza la presencia de barcos pesqueros extranjeros en los límites de la zona económica exclusiva insular de Galápagos y solicita a Cancillería aplicar acciones diplomáticas para su retiro inmediato* [pronunciamiento]. <https://bit.ly/3sCankr>
- Department of Defense. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*. <https://dod.defense.gov/Portals>
- DFC (Development Finance Corporation). (2021). *DFC and Ecuador sign framework agreement to support development, private sector investment* [nota de prensa]. <https://bit.ly/3R1paiT>
- DIRNEA [@DirneaEcuador]. (2017, 14 de agosto). @armada_ecuador captura buque pesquero chino en Reserva Marina de Galápagos [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/bdefhu5b>
- Duncombe, C. (2018). Twitter and the challenges of digital diplomacy. *SAIS Review of International Affairs*, 38(2), 91-100. <https://doi.org/10.1353/sais.2018.0019>
- Eisenman, J., & Heginbotham, E. (2020). China's relations with Africa, Latin America, and the Middle East. En D. Shambaugh (Ed.), *China and the World* (pp. 211-232). Oxford University Press.
- El Comercio*. (2018, 12 de diciembre). Ecuador será un alto más en las Nuevas Rutas de la Seda de China en el mundo. <https://bit.ly/47OFdqh>
- El Comercio*. (2019, 15 de mayo). La Usaid regresó al país y cooperará en ocho ejes. <https://bit.ly/3KyZA6Ki>
- El Comercio*. (2019, 18 de junio). Naves de EE.UU. ocuparán pista de aeropuerto de Galápagos una vez al mes. <https://bit.ly/45OFbwG>
- El Comercio*. (2019, 20 de julio). Cinco claves del acercamiento entre Ecuador y Estados Unidos. <https://bit.ly/3OSCcwn>
- El Comercio*. (2020, 6 de agosto). China prohíbe a sus pesqueros faenar cerca de las islas Galápagos. <https://bit.ly/3qIMXJU>
- El Telégrafo*. (2018, 12 de diciembre). Ecuador se une a la iniciativa china de las Nuevas Rutas de la Seda. <https://bit.ly/3qOTnqS>
- El Telégrafo*. (2019, 5 de noviembre). Ecuador se adhiere al banco multilateral Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB). <https://bit.ly/3Pftvji>
- El Universo*. (2020, 25 de julio). Gobierno ecuatoriano notifica a China que hará prevalecer sus derechos marítimos por presencia de flota pesquera. <https://bit.ly/3stAaeT>
- El Universo*. (2020, 29 de julio). Cancillería: Ecuador logra condena de los países del Pacífico Sur a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada en aguas internacionales. <https://bit.ly/3OXhKe5>
- El Universo*. (2020, 6 de agosto). Embajador chino consultará a su país si la pesca entre julio y agosto se mantendrá o no los próximos años frente a Galápagos. <https://bit.ly/3OSIFHK>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020a, 24 de julio). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3qINqf8>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020b, 3 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3PfiHCTL>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020c, 20 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3soGzrs>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020d, 29 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/45POT27>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2018, 27 y 28 de junio). *Comunicado conjunto: visita oficial del vicepresidente de los Estados Unidos de América, Michael Pence, al Ecuador*. <https://bit.ly/3sytD1p>

- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2019, 12 de abril). *Discurso del Secretario de Estado Michael R. Pompeo. Sobre la política de Estados Unidos para Latinoamérica*. <https://bit.ly/3qj08dR>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2020a, 12 de febrero). *Declaraciones del presidente Donald Trump y del presidente Lenin Moreno previas a su reunión bilateral del miércoles 12 de febrero en la Casa Blanca*. <https://bit.ly/3EdDu0j>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2020b, 12 de febrero). *Estados Unidos refuerza los lazos con el Ecuador; mejora la prosperidad, la seguridad y la democracia* [comunicado]. <https://bit.ly/3EmntF3>
- España, S. (2018, 30 de junio). Ecuador deja atrás los 10 años de distanciamiento con EE UU de la 'era Correa'. *El País*. <https://bit.ly/3Pdr3rw>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>
- Ford, A. (2020, 5 de noviembre). Pesca ilegal de flota china acecha a Ecuador, Chile y Perú. *InSight Crime*. <https://bit.ly/3YQg36F>
- Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2023). Introduction: Active Non-Alignment (ANA). A doctrine. En C. Fortin, J. Heine, & C. Ominami (Eds.), *Latin American foreign policies in the New World Order. The Active Non-Alignment option* (pp. 1-13). Anthem Press.
- Gallagher, K., Amos, I., & Koleski, K. (2012). *The new banks in town: Chinese finance in Latin America*. The Dialogue. <https://bit.ly/3sycKF5>
- Guzmán, F., & Sánchez, S. (2020). *Ecuador-China. 40 años de relaciones diplomáticas 1980-2020*. Editorial Beijing Shi Ji Liang Cai Digital Express Center.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Jaramillo, M. (2020). Política exterior y Estados periféricos. Análisis de la transformación de la identidad del Ecuador. *Oasis*, 32, 153-175. <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.10>
- Jenkins, R. (2022). *How China is reshaping the global economy: Development impacts in Africa and Latin America*. Oxford University Press.
- Kalout, H., & de Sá Guimarães, F. (2022). Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* (4), 18-36. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/75>
- Korolev, A. (2019). Shrinking room for hedging: system-unit dynamics and behavior of smaller powers. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 419-452.
- Kuik, C. (2021). Getting hedging right: a small-state perspective. *China International Strategy Review*, 3(2), 300-315. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5>
- Lee Myers, S., Chang, A., Watkins, D., & Fu, C. (2022, 13 de octubre). China tiene un gran apetito por la reserva global de pescado. *The New York Times*. <https://bit.ly/44BTrbq>
- Lemus Delgado, D. R. (2023). Las limitaciones paradigmáticas del concepto de hegemonía: China y el sur global. *Colombia Internacional*, 113, 85-111. <https://doi.org/10.7440/colombiaint113>
- Lim, D., & Mukherjee, R. (2019). Hedging in South Asia: balancing economic and security interests amid Sino-Indian competition. *International Relations of the Asia-Pacific*, 3(19), 1-30. <https://doi.org/10.1093/irap/lcz006>
- Loaiza, L. (2020, 15 de septiembre). Costa Rica acelera plan para rastrear barcos y combatir la pesca ilegal. *InSight Crime*. <https://bit.ly/45LP3Hx>
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 4, 167-179.
- Malacalza, B. (2021). Unidos y no alineados: aspiraciones y límites. *Pensamiento Propio*, 54, 273-277.

- Márquez-Domínguez, C., Ruiz-Onofre, D., & Moreno-Gudiño, B. (2020). Análisis de la agenda mediática. Estudio de caso: *El Comercio* de Ecuador. *Communication Journal*, 11(1), 139-154. <https://doi.org/10.21134/mhcyj.v11i0.313>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco*. Ecuador.
- Ministerio de Gobierno. (2018). *La seguridad es uno de los principales logros del encuentro entre Ecuador y Estados Unidos*. Ecuador. <https://bit.ly/44p1hVr>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). (2018). *Agenda de Política Exterior 2017-2021*. <https://bit.ly/3OXfhjt>
- Ministerio del Ambiente. (2023). *Reserva Marina Galápagos*. Ecuador. <https://bit.ly/45sAk4I>
- Mitchell, D. (2018). Expanding the strategic periphery. En J. Eisenman & E. Heginbotham (Eds.), *China steps out. Beijing's major power engagement with the developing world* (pp. 23-43). Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. <https://bit.ly/3YS8f46>
- Palma, J. (2021, 23 de agosto). China and the US offer competing visions for Ecuador's debt. *Diálogo Chino*. <https://bit.ly/3KY1U1v>
- Pineo, R. F. (2010). *Ecuador and the United States: useful strangers*. University of Georgia Press.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=497941>
- Pompeo, Secretary [@SecPompeo]. (2020a, 2 de agosto). *It is time for China to stop its unsustainable fishing practices, rule-breaking, and willful environmental degradation of the oceans. We stand with Ecuador...* [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/5395kut6>
- Pompeo, Secretary [@SecPompeo]. (2020b, 27 de agosto). *Reports of 300+ Chinese vessels near the Galapagos disabling tracking systems, changing ship names, and leaving marine debris are deeply troubling...* [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/53az2z5n>
- Prieto Castellanos, B. (2017). El uso de los métodos deductivo e inductivo para aumentar la eficiencia del procesamiento de adquisición de evidencias digitales. *Cuadernos de Contabilidad*, 18(46), 56-82. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc18-46.umdi>
- Quiliconi, C., & Rivera Rhon, R. (2019). La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal. *Análisis Carolina*, 23. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63709>
- Reyes, M., & Lee, P. C. (2017). *La relación China-Ecuador en el siglo XXI: elementos para la discusión*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Russell, R. (2021). Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(4), 6-9.
- Russell, R., & Calle, F. (2022). Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, 1(1), 167-189. <http://tinyurl.com/588d6k2v>
- Sandwell, R. W. (2008). Using primary documents in social studies and history. En R. Case & P. Clark (Eds.), *The anthology of social studies: Secondary education* (pp. 295-307). Pacific Educational Press.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2019). *Cartilla anual. Ecuador. Comercio exterior de bienes*. <https://bit.ly/3qHRzjr>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*. Ecuador.
- Sevastopulo, D., & Long, G. (2021, 14 de enero). US development bank strikes deal to help Ecuador pay China loans. *Financial Times*. <https://bit.ly/45vpF9m>

- Spykman, N. J. (1942). *America's strategy in world politics*. Harcourt/Brace and Company.
- Spykman, N. J. (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica.
- Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?: The political economy of China-Latin America relations*. Cambridge University Press.
- Sutter, R. (2020). China's relations with the United States. En D. Shambaugh (Ed.), *China and the world* (pp. 211-232). Oxford University Press.
- The New York Times*. (2014, 9 de octubre). U.S. opposing China's answer to World Bank. <https://bit.ly/3EeEjpl>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023a). *China/Ecuador*. <https://bit.ly/3PeZyO7>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023b). *Ecuador/Estados Unidos*. <https://bit.ly/3YSatAK>
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3sylyHOH>
- Tokatlian, J. G. (2023). The State of US-Latin American Relations: the Case for a Diplomacy of Equidistance. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (Eds.), *Latin American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option* (pp. 33-47). Anthem Press.
- U.S. Embassy in Chile. (2019). *Documento informativo: Iniciativa América Crece*. <https://bit.ly/3s3vFJcG>
- U.S. Embassy in Mongolia. (2020). *Secretary Michael R. Pompeo Remarks: "Communist China and the Free World's Future"*. <https://mn.usembassy.gov/speech-secretary-pompeo-07-23-2020/>
- U.S. Embassy & Consulates in Brazil. (2018). *Remarks of Secretary of State Rex Tillerson on U.S. engagement in the Western Hemisphere*. <https://bit.ly/45Ru9ah>
- U.S. Southern Command. (2023). *About Us*. <https://www.southcom.mil/About/>
- Vaca Santacruz, F. (2019, 7 de julio). "En Estados Unidos hay confianza en el Ecuador": cree Francisco Carrión, embajador en Washington. *Plan V*. <https://bit.ly/3svuqBa>
- Vadell, J. (2019). China in Latin America: South-South cooperation with Chinese characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2), 107-125. <https://doi.org/10.1177/0094582X18815511>
- Wang, Y. (2021). Hedging strategy: Concept, behavior, and implications for China-ASEAN relations. *East Asian Affairs*, 1(2), 2150012.
- Wise, C. (2020). U.S.-China competition in the Western hemisphere. En A. Tellis, A. Szalwinski, & M. Wills (Eds.), *Strategic Asia 2020. U.S. China-competition for global influence* (pp. 276-305). National Bureau for Asian Research.
- Xinhua Español*. (2018, 14 de diciembre). Lenín Moreno: Ecuador busca promover inversiones y comercio con China a través de la Franja y la Ruta. <https://bit.ly/3R0Wmae>