

2007

Cuando los mundos convergen

Terrorismo narcotráfico y migración post 9/11



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa de Relaciones Internacionales

Cuando los mundos convergen: terrorismo narcotráfico y migración post
9/11

Nashira Chavez
Asesora: Olaya Hanashiro
Lectores: Adrian Bonilla, Grace Jaramillo

Quito, diciembre de 2007

Introducción.....	1
Preámbulo de los capítulos.....	2
Capítulo 2.....	22
El Problema.....	5
Marco teórico.....	9
Capítulo 3.....	22
Entre lo nuevo y lo viejo del psyche estadounidense.....	22
Introducción.....	22
Estimaciones iniciales.....	23
El excepcionalismo estadounidense: una construcción histórica.....	25
Lo neo y el “Bush Team”.....	33
La política exterior de George W. Bush.....	42
Conclusión.....	46
Capítulo 4.....	53
Estrategias y prácticas estadounidenses.....	53
Introducción.....	53
Estimaciones iniciales.....	54
Amenazas a la seguridad: significados desde el narcotráfico y la migración.....	56
Narcotráfico.....	57
Migración.....	59
Actores securitizadores.....	62
Narcotráfico.....	62
Migración.....	65
Prácticas.....	67
Narcotráfico.....	67
Migración.....	71
Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración.....	76
Perímetro de seguridad.....	83
Conclusiones.....	87
Capítulo 5.....	92
La política internacional ecuatoriana: lo interno, lo exógeno y el “otro”.....	92
Introducción.....	92
Identidad: entre lo interno y lo internacional.....	93
Lo Nacional.....	93
Lo internacional.....	95
Los temas ecuatorianos y la esencia de su tradición.....	99
Relaciones Ecuador y Estados Unidos: entre lo ideal y lo real.....	101
Post Segunda Guerra Mundial.....	102
Relaciones en democracia.....	105
Ecuador y Estados Unidos: la imagen del “otro” en el contexto internacional.....	109
Conclusiones.....	116
Capítulo 5.....	121
Estrategias y prácticas ecuatorianas.....	121
Introducción.....	121
Percepciones de perímetro de seguridad: significados desde Ecuador.....	122
La intensificación del rol ecuatoriano.....	127

Prácticas y actores securitizadores	132
Narcotráfico	133
Migración.....	140
Conclusiones.....	150
Conclusiones	161
La seguridad: un asunto de percepción?	161
Seguridad y soberanía: entre lo real y lo imaginado.....	168
Bibliografía	175

Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración Post 9/11

*‘When I use a Word,’ Humpty Dumpty said in rather a scornful tone, ‘it means just what I choose it to mean -neither more or less. ‘The question is,’ said Alice, ‘whether you can make words mean so many things.’ ‘The question is,’ said Humpty Dumpty, ‘which is to be master-that’s all.
(Lewis Carroll: Through the Looking Glass)*

Introducción

El fin de la Guerra Fría marcó el surgimiento de una época en donde los conflictos en el sistema internacional dejaban de girar en torno al sistema bipolar. La declinación del poder soviético dejó un vacío en las concepciones de amenazas a la seguridad y el *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama parecía convertirse en una realidad (Kagan 2004). Las rivalidades ideológicas como comenta Stanley Hoffman en *El choque de globalizaciones* parecían llegar a su fin dando paso a una visión común sobre los beneficios de la democracia y el libre mercado (Hoffman 2002).

En las Relaciones Internacionales la implantación de un nuevo orden mundial a la que han aludido textos como los de Fukuyama o Hoffman tienen que ver con el actor ganador de la Guerra Fría: Estados Unidos. De la mano estadounidense, como uno de los actores más preponderantes de los últimos dos siglos, se fomenta un orden internacional que ha enfatizado la edificación de normas y reglas en las relaciones entre los diferentes actores. Con la ausencia de una amenaza externa estatal se ha desarrollado mecanismos de cooperación transnacional que abogan por el despliegue de un sistema más amplio y más participativo en busca de la paz y la seguridad (Ikenberry 2002).

Ciertamente, en la Post Guerra Fría las Relaciones Internacionales han experimentado transformaciones en tanto que el estudio de la paz no se define exclusivamente desde las confrontaciones bélicas. Los fenómenos actuales presentan parámetros no tradicionales de seguridad dando paso a una seguridad concebida desde las esferas militares, políticas, económicas y sociales. En este sentido, alcanzar a comprender la versatilidad que ha tomado el tema de la seguridad implica, actualmente, observar las dinámicas que han llenado los vacíos dejados por la lucha territorial y las revoluciones sangrientas. Es así que ante los cambios experimentados con la terminación de la Guerra Fría se han reconstruido las concepciones de amenazas al

orden internacional incluyendo en la agenda temas como los gobiernos no democráticos, las drogas, el crimen organizado, la contaminación, la pobreza, entre otros.

La tesis de Fukuyama ha deducido con claridad la importancia del mercado y la democracia en el mundo contemporáneo; sin embargo Fukuyama desacertó sobre las nuevas posibilidades de conceptualización que la ideología traería a la definición de *amenazas a la seguridad* y su incidencia en la dinámica internacional. Ciertamente la ideología, las creencias, siguen siendo necesarias para entender la conducción del poder en los asuntos mundiales.

En este contexto, las ideas continúan siendo necesarias en una *historia posiblemente sin fin* en la que las amenazas y la inseguridad pueden avistarse bajo nuevas condiciones y con diferentes características.

Precisamente y bajo esta premisa el trabajo de investigación a continuación tiene el interés de explicar la disciplina de las Relaciones Internacionales desde tres líneas centrales. Primero, presentar nuevas tendencias y características de amenazas en la era Post Guerra Fría. Segundo, proponer que la seguridad es en parte construida: sus formas y contenidos son una expresión de condiciones ideológicas, de la identidad de los actores estatales que recrean el escenario de la seguridad como tal. Es decir, plantear que el concepto de la seguridad mantiene varios niveles de significados y puede ser un instrumento político de poder utilizado para *seguritizar* un tema. Tercero, la seguridad pese a sus transformaciones continúa siendo el tema más relevante dentro de la *alta política* de los estados. La seguridad por tanto es un determinante en la interacción de estos, más aún si los actores mantienen características asimétricas.

Para esto el estudio de caso giran en torno al proceso de securitización que los eventos terroristas de septiembre 11 de 2001 tuvo en la agenda de Estados Unidos en tres temas: terrorismo, narcotráfico, e inmigración. Resalta la idea de que las políticas migratorias y contra el narcotráfico son condicionadas a una retórica de seguridad concebida desde el terrorismo. Posteriormente bajo este escenario, intenta identificar la percepción ecuatoriana sobre estos temas y el grado de coherencia que mantiene su agenda con la política exterior estadounidense en estos temas.

Preámbulo de los capítulos

Las reflexiones a continuación se han desarrollado dentro de cinco capítulos complementados con un capítulo de conclusiones.

El primer capítulo tiene como objetivo presentar el caso de estudio. Explica los temas a discutir: el narcotráfico, el terrorismo y la migración. Aclara que la propuesta de

este trabajo es explicar cómo las políticas migratorias y contra el narcotráfico han sido condicionadas a la Lucha Global contra el Terrorismo, aminorando así definiciones propias bajo los cuales se enfrentaban estos temas. Adicionalmente se presentan los referentes bajo los que se analiza la política exterior estadounidense y la ecuatoriana. Posteriormente se presenta el instrumento analítico a utilizar, en este caso el constructivismo.

El segundo capítulo es un marco amplio de la política exterior estadounidense. Identifica los elementos desde los cuales se origina una política exterior altamente securitizada desde el 2001. Toma a septiembre 11 como un evento que facilita la proyección inminente de una estrategia unilateral, militar y preventiva que se aleja de los mecanismos multilaterales de cooperación y confianza desarrollada en los últimos 10 años. Sin embargo se alega que los elementos securitizadores de la agenda internacional estadounidense no tiene un origen inherente a septiembre 11, sus directrices más bien se sostienen en los antecedentes del excepcionalismo norteamericano y de manera más directa en la visión del mundo neoconservadora, de carácter realista, de los hacedores de política de Washington.

El tercer capítulo proyecta las estrategias fomentadas por la visión del mundo de Estados Unidos explicada por el primer capítulo. Con esto se busca dilucidar como las creencias estadounidenses se han materializado en los temas discutidos y la región andina. Se detalla sus prácticas y acciones con el fin de dejar entrever la preponderancia de mecanismos de securitización frente al terrorismo y como este llega a re delinear las políticas del narcotráfico y migración. Las prácticas securizadoras que se revisan en la región argumentan el intento estadounidense de expandir su perímetro de seguridad.

El cuarto capítulo da comienzo al desarrollo de las dinámicas ecuatorianas. La línea de pensamiento de esta sección es similar a la propuesta de los dos primeros capítulos en el sentido de que busca identificar los imaginarios ecuatorianos bajo los cuales se ha desarrollado la política internacional ecuatoriana y su incidencia en las tres amenazas discutidas. El interés es analizar las dinámicas ecuatorianas tomando en consideración a la vez el rol de EE.UU. en su agenda.

Se abre entonces un cuarto capítulo que da cuenta sobre la auto visión ecuatoriana y su proyección en el orden internacional. La idea es identificar los temas y principios desde los cuales Ecuador actúa en el sistema internacional. Posteriormente se procede a identificar las líneas generales de acción ecuatoriana internacional desde la Segunda Guerra Mundial, identificando sus propuestas, preferencias e intereses con

respecto a su relación con EE.UU. Adicionalmente, se revisa los intereses, en términos de seguridad, que fueron de mutuo interés entre Ecuador y Estados Unidos a partir de esa época. La intención con este análisis es identificar la relevancia del narcotráfico el terrorismo y la migración dentro de las relaciones de Estados Unidos y Ecuador en la post Guerra Fría. El enfoque en las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos permite en este capítulo, y basándose en el marco teórico de Jervis, discutir lo que se le ha llamado “la imagen de otro.” Es decir reflexionar sobre las percepciones desde las que interactúa el gobierno ecuatoriano con Estados Unidos. Todo esto servirá para identificar los marcos generales del comportamiento ecuatoriano y establecer ciertos precedentes a considerar en la discusión del narcotráfico, el terrorismo y la migración.

El quinto capítulo identifica los procesos de securitización del narcotráfico, el terrorismo y la migración en el caso ecuatoriano. Visualiza los intereses desde los cuales se perfila las políticas del Ecuador en los tres temas. Para esto, se regresa una vez más, como en el caso de Estados Unidos, a un análisis desde las prácticas y el contexto en que se desarrolla las estrategias ecuatorianas. El análisis del proceso de securitización ecuatoriano se vincula en este capítulo a dos esferas: a la incidencia de los temas más inmediatos de la región y la influencia de los objetivos estadounidenses con respecto ellos.

La última sección busca cerrar las ideas y articular las inferencias a las que trae las discusiones del texto. En esencia concluye que la seguridad es recreada constantemente y se expresa en varios niveles de amenazas. Resalta la posibilidad de reimaginar los intereses de un estado en un proceso donde su historia política y nuevas recreaciones de su identidad mergen en la formulación de las políticas nacionales. Por último se presume que la soberanía de los estados tampoco es estática y que en el caso de las decisiones ecuatorianas, en el campo específico de la seguridad, estas experimentan limitaciones dada la ineludible mirada de Estados Unidos.

Capítulo 1

Presentación del caso

El problema

Las reflexiones de este trabajo giran en torno a la interpretación que se le ha dado al terrorismo como amenaza asimétrica¹ y el surgimiento de un amplio debate sobre este tema luego de septiembre 11 de 2001. Al momento, el terrorismo se ha perfilado como una preocupación en virtud de su capacidad para infringir y atentar sobre el territorio, infraestructura, economía y sociedad. Sobre todo, con los eventos de septiembre 11 de 2001 (9/11) el foco de atención ha sido eliminar principalmente de manera ofensiva, cualquier intento de acción indiscriminada.

El terrorismo no es un tema reciente en el mundo en que vivimos ni tampoco es una actividad del siglo XXI. El establecimiento de la palabra como tal y el significado que trae consigo se puede indagar en la Francia del siglo XVIII y la categorización de Reinado del Terror que se le dio al Gobierno de Robespierre². Ya en el siglo XX los eventos de las Olimpiadas de Múnich, los ataques en Tanzania, y la violencia del vuelo de Panam evidencian la presencia de actividades terroristas con diferentes objetivos e instrumentos de acción en diversas partes del mundo. Si el terrorismo ha existido por décadas y su característica de amenaza asimétrica ha sido contemplada dentro de los temas de seguridad, entonces sería relevante cuestionar: ¿a qué se alega con septiembre 11? ¿Qué trae de nuevo?

Por un lado, septiembre 11 materializa la discusión sobre la existencia de parámetros no tradicionales de amenaza a la seguridad en las Relaciones Internacionales. Por otro lado y por sobre todo, a septiembre 11 se lo puede determinar como un evento trascendental para la dinámica internacional, principalmente para Estados Unidos, porque precipita un nuevo enfoque de seguridad desde el cual se vislumbra y procesa otros temas de atención.

El tema del terrorismo luego de septiembre 11 abarca ampliamente la agenda de Estados Unidos tanto por ser la localidad donde ocurrieron los hechos como por ser el actor con mayores capacidades de poder en el mundo, posibilitando así su

¹ Amenazas asimétricas se relacionan con “aproximaciones tradicionales y no tradicionales que intentan o aminorar las capacidades de un adversario mientras se explotan sus vulnerabilidades a través de tecnologías inesperadas o mecanismos innovadores. Traducción autora. (Mackenzie 2002: 2).

² Durante la Revolución Francesa (1793-1794) y bajo las directrices del Comité de Seguridad Pública del Gobierno jacobino se desplegó un terrorismo desde el Estado que aplicaba la violencia sobre la sociedad civil para reprimir actividades revolucionarias. Entre sus medidas más conocidas está la aniquilación a través de la guillotina.

enfrentamiento al tema. Pero más allá de esto, lo trascendente del 9/11 ha sido su función como catalizador de replanteamientos drásticos en la política exterior estadounidense reflejados en la securitización de su agenda. Más aún, cuando la securitización de su agenda implica expansión y la explotación de la *visión de amenaza* hacia otras esferas.

En este sentido, el interés de este trabajo es argumentar que los eventos de septiembre 11 tuvieron drásticas repercusiones en la política exterior de Estados Unidos. Los eventos motivaron cambios en su lógica de hacer política: promueve una aguda línea ofensiva de seguridad que establece sus directrices de acción desde la idea de una constante amenaza a la supervivencia del estado y a sus intereses. Las razones vinculadas a este comportamiento son dos.

Primero, su calidad de hegemonía, rol que se ha adjudicado por varias décadas en términos de capacidades en el orden internacional, otorga consideración a sus propuestas y por ende sus incidencias en sus relaciones con otros estados. Varios artículos como el de Richard Haass (2008) describen la ya conocida preponderancia económica y militar de Estados Unidos con una dominación del 25% del producto mundial y una inversión anual de 500 billones en el campo militar (700 billones si se incluye Irak). Entonces, en un mundo unipolar, en términos de seguridad, donde la estructura de la arena internacional está dominada por un estado, (Jervis en Viotti y Kauppi 1999: 266) en el caso de Estados Unidos, es preciso preguntarse por qué existe un giro en su agenda.

Segundo, el sistema unipolar militar del fin de la Guerra Fría perdura, dándole a Estados Unidos, y su relevante capacidad de poder, una posición sólida en las Relaciones Internacionales. Bajo los marcos de análisis neorrealistas, tomando como referencia a Kenneth Waltz y su *Teoría de la Política Internacional*, se puede proponer entonces que la estructura anárquica internacional donde los actores preponderantes son los estados se mantiene. En esta estructura internacional, Estados Unidos se mantiene en primera fila con facultades fuertemente consolidadas. Bajo este contexto, surge el cuestionamiento sobre el *por qué* de los cambios en la política de seguridad estadounidense. En tal virtud, tomando en cuenta el hecho de que la estructura del sistema internacional no ha cambiado y que, como poder, Estados Unidos mantiene una considerable ventaja económica y militar con respecto a sus competidores más cercanos, surge el cuestionamiento al giro de la política exterior de seguridad estadounidense.

Los planteamientos y la estrategia de la política exterior estadounidense toman un cambio significativo a partir de los eventos del 11 de septiembre del 2001 en varios niveles. La agenda de seguridad del actor más relevante del sistema se transforma radicalmente asumiendo una posición unilateral que abandona la esencia de las estrategias multilaterales desarrolladas desde la culminación de la Guerra Fría.

Por lo tanto, se redefine la agenda de seguridad al proclamar una “Guerra Global contra el Terrorismo”, que pasa por alto los mecanismos de cooperación y que promueve la acción directa sin limitaciones de soberanía; todo esto en el intento de eliminar grupos terroristas. A través de una estrategia preventiva contra el terrorismo, otra amenaza asimétrica es enfrentada: el narcotráfico (Ikenberry 2002). Adicionalmente, la retórica de la amenaza del terrorismo ha tenido efectos colaterales en el tema de la migración que sin ser oficialmente declarada como amenaza, ha sido encajada dentro de las estrategias para la lucha contra el terrorismo.

En el tema del narcotráfico, la propuesta antiterrorista ha tejido vinculaciones con la lucha contra las drogas, llegando a ensamblar estas dos lógicas en una sola. Estas nuevas concepciones han creado una crisis en la institucionalidad y acuerdos en común sobre los temas de seguridad internacional. Los diversos actores que constituyen las amenazas de seguridad, bajo la percepción de Estados Unidos, han consolidado el tema como complejo. No obstante, el carácter unipolar del sistema en el nivel militar y de seguridad favorece el asentamiento de las estrategias estadounidenses, sobre todo a nivel regional.

A nivel hemisférico, los eventos históricos internacionales expresan mucho de las de las premisas pronosticadas por las teorías de las Relaciones Internacionales en cuanto a la influencia del estado con mayor capacidad de poder y sus relaciones con otros estados. En el caso Ecuador-Estados Unidos, sus relaciones y la influencia que mantienen estos dos estados entre si son muy dispares. Para el Ecuador, por ejemplo, Estados Unidos es su principal socio comercial mientras que para el país anglosajón las exportaciones desde el Ecuador equivale al 0.6% de su balanza comercial (Barreiro 2002:268). De tal manera que la posición e influencia de Ecuador frente a Estados Unidos es meramente periférica y por lo tanto los lazos de interdependencia que Estados Unidos mantiene con Ecuador son débiles.

La aguda asimetría política y económica existente entre ambos estados trae como consecuencia una débil y vulnerable política exterior ecuatoriana, en donde los acuerdos de seguridad entre ambos países pueden condicionar otros temas como las

negociaciones comerciales. Este es el caso de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDA) que otorga Estados Unidos a Ecuador como compensación a sus programas de combate y erradicación del narcotráfico, acuerdo que va paralelo a los objetivos norteamericanos en cuanto a la seguridad, las negociaciones del libre comercio, y la lucha contra la drogas (Barreiro 2002: 242).

Al momento, pese a los surgimientos de ciertas tensiones, Estados Unidos mantiene estrechas relaciones con Ecuador en el aspecto de seguridad. El terrorismo, las drogas y el lavado de dinero se encuentran entre las preocupaciones de la agenda bilateral. EE.UU. mantiene una constante estrategia militar que enfrenta el tráfico de drogas y el surgimiento de grupos terroristas dada la ubicación geopolítica de Ecuador.

En este contexto, la vasta asimetría, en todas las esferas, entre Ecuador y Estados Unidos supone una relación bilateral de dependencia en términos específicos a la seguridad propinando así la facultad de afectar las estrategias y prioridades de la agenda ecuatoriana. En este espíritu, cabe dar atención a la agenda ecuatoriana en los temas de terrorismo, narcotráfico y migración e indagar los niveles en que la retórica estadounidense se ha articulado a la política ecuatoriana

Por tanto, el estudio intentará interpretar los marcos en los que se desarrollan las políticas de seguridad de estos países. La tesis sugiere primeramente que los eventos de septiembre 11 y la resonancia que este dio al terrorismo, ha facilitado un proceso de securitización en la agenda estadounidense donde las prioridades en los temas establecidos presentan una constante desconfianza y aprensión del mundo. Esto no quiere decir que enfrentar al terrorismo no tiene una connotación loable o justificable; más bien tiene que ver con el establecimiento del terrorismo en un efecto paraguas que ampara nuevas maneras, también securitizadoras, de ver el narcotráfico y la migración. A partir de esta dinámica se desarrolla una serie de estrategias y capacidades materiales de naturaleza dejando aun lado otras alternativas de acción.

Como resultado, se establece una política exterior que en su plataforma frontal se encuentra limitada a temas de connotación de seguridad y cuyas prácticas han sido securitizadas a partir de una imagen que recrea la existencia inminente de amenazas para la supervivencia del estado.

En otro plano, la política de seguridad ecuatoriana identifica la existencia de una agenda que mantiene prioridades similares a las estadounidenses. En este ámbito, se debatirá sobre los aspectos securitizadores de la agenda ecuatoriana en los tres temas para posteriormente indagar los términos en los que se haya adoptado, o no, la estrategia

de seguridad estadounidense. La investigación buscará responder preguntas con respecto al carácter de la influencia de la política exterior estadounidense de seguridad en el Ecuador y las condiciones que toman estos temas para el país. La investigación se centra en las relaciones de las políticas de seguridad a partir del 2002 e intentará centrar su estudio en la política exterior estadounidense del gobierno presidido por George W. Bush.

Al hablar de un proceso de securitización el argumento se refiere a la construcción del narcotráfico y la migración, a partir del terrorismo, como amenazas a la seguridad del estado y todo su conglomerado: su sociedad, su economía, su infraestructura, y sus instituciones. Es un asunto en todo caso de supervivencia que amerita contra-acciones imperiosas e inaplazables. Un proceso de securitización advierte entonces que estos temas cubren intensidad y amplitud en la agenda del gobierno desde la línea militar, como la política. Pero sobre todo, el proceso de securitización implica el avance de estos temas en la esfera de la seguridad como resultado de un proceso cognitivo, una construcción social basada en creencias, valores, principios e ideas plasmadas en un discurso y llevadas a la práctica en su política exterior y las estrategias que emana.

Con todo, el análisis de la securitización reflexiona lo que implícitamente demuestran las prácticas e identifica a la vez, los orígenes del comportamiento del estado para poder visualizar sus posibles esferas de acción. Ya que la propuesta se centra en las imágenes de las amenazas a la estructura estatal, el trabajo explora la construcción de los temas de seguridad desde la esfera del gobierno, sus hacedores de política y su resonancia en otras esferas sociales. Como tal, el objetivo de este ejercicio de investigación es explicar y vislumbrar cómo el terrorismo, el narcotráfico y la migración se presentan como una amenaza, exponiendo su proceso de securitización a través de las prácticas, el discurso, y el amplio debate en que se suscriben en estos temas. A partir de la identificación de la construcción social de la seguridad se derivan las puntualizaciones con respecto a las transformaciones en la política exterior, sus efectos en las estrategias, y la visión que Estados Unidos y Ecuador tienen sobre estos temas. Las deducciones establecidas se desarrollarán bajo el marco teórico del constructivismo.

Marco teórico

Si bien el análisis realista predominó en buena parte del siglo XX, con la reconceptualización de las amenazas en los últimos años han tomado cuerpo también

diversos canales de discusión que van más allá de las teorías clásicas. Y es que la disciplina de las Relaciones Internacionales intenta adaptarse a los nuevos parámetros de temas para hacer sentido de los cambios en el sistema. En ese sentido, al tratar de preguntar *por qué* los objetos de análisis y actores de Relaciones Internacionales actúan de una manera determinada y cuáles son sus efectos en el sistema, se llega a recoger diferentes maneras de ver una problemática. Es así que en la identificación y la discusión de un tema entra en juego el discernimiento y las sensaciones que los individuos mantienen del presente, discernimiento que resulta de un conglomerado de ideas y valores desarrollados a lo largo del tiempo.

En tal virtud, en las Relaciones Internacionales a partir de los años 80 de la mano de Alexander Wendt, Nicholas Onuf, Barry Buzan, Ted Hopf, John Ruggie, entre otros, se ha buscado interpretar las acciones de los estados a través de procesos sociales configurados en la teoría del constructivismo.

El constructivismo establece que la estructura de una agenda estatal y la toma de decisiones de un estado están marcadas por las creencias, valores y coordinación voluntaria de los actores sobre lo que ellos consideran “real.” Los sucesos y la manera en que terminó la Guerra Fría dieron cuenta que las armas y el poderío militar muchas veces no explican la adopción de ciertas políticas de estado y que a veces las estrategias de un estado no se pueden entender a través de un marco racional: lo *racional* para unos puede ser *irracional* para otros.

De esta manera se puede argumentar la existencia de transformaciones valorativas que influyen en la política de un estado. Para responder *por qué* un estado establece ciertas medidas y una política exterior determinada, es necesario descubrir como las percepciones y juicios de valor, como lo diría Robert Jervis (1999), influyen en la toma de decisiones de un actor estatal. Sin embargo, para entender la propuesta del constructivismo es necesario visualizar los argumentos a los que se enfrenta su manera de ver los asuntos mundiales presentados por las teorías clásicas: el realismo y el liberalismo.

Las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales como el realismo, liberalismo y sus modificaciones con el neorrealismo y el neoliberalismo respectivamente, se han concentrado en lo material de las Relaciones Internacionales.

El realismo determina al estado como una prolongación del comportamiento egoísta y pasional de los seres humanos, en el que cada actor busca su propio interés y maximizar su poder. Ya que un estado es un actor racional, se puede decir que su

objetivo primordial es preservar su interés individual y por ende su seguridad. Estos elementos tienen una influencia importante en un orden internacional carente de un sistema de gobierno. Es decir, la preponderancia de un marco anárquico en el orden internacional provoca una lucha constante entre los estados el intento de obtener sus intereses. Dentro del entendimiento del sistema internacional como anárquico, el neorrealismo ha enfatizado el carácter estructural del sistema en donde el orden está dado por la distribución de poder de los estados. Entonces, el realismo y sus reflexiones argumentan que el éxito de una política está dominado por la supervivencia del estado y el incremento de sus capacidades militares para defender sus intereses. Esta acumulación de poder y capacidades es, de acuerdo al realismo, lo que define las relaciones entre los estados y sus constantes competencias por lograr sus intereses.

El liberalismo es la corriente que se enfrenta al pesimismo del realismo. Contrario al realismo, enfatiza en el *deber ser* del orden internacional con un sentido más idealista y moralista con respecto al desarrollo de las políticas de estado. El liberalismo estima la idea de la soberanía como un derecho moral pero también recíproco para que las relaciones de armonía y cooperación entre los estados sean posibles. Para los liberales el “pastel” de los bienes deseados puede ser repartido entre todos los estados, así sea asimétricamente. En este sentido, el pensamiento liberal argumenta que los estados no son naturalmente innobles y maléficos y que, al contrario, pueden establecer relaciones de paz y cooperación entre ellos (Goldsein 2001: 115). La influencia del liberalismo ha promovido el establecimiento de un sistema de leyes internacionales que promueve “la paz perpetua.” (Dunne en Baylis y Smith 2001: 167). Así también, los internacionalistas liberales discuten que es posible un orden natural armonioso y un sistema de leyes no asociadas con un gobierno a través de canales comerciales entre los ciudadanos del mundo con ideales compartidos (Dunne en Baylis y Smith 2001:167). Otros idealistas del siglo XX similares a Woodrow Wilson, estiman que la relación entre los estados no puede ser dejada a los resultados de las relaciones económicas en un mundo donde existen grandes asimetrías entre los diferentes países.

Para el liberalismo el comportamiento de los estados puede ser regulado. Su versión neoliberal concuerda con la existencia de un sistema anárquico; sin embargo estima que mecanismos como las organizaciones internacionales son elementos cruciales en la resolución de disputas entre los estados en la promoción de acuerdos de cooperación así como la paz. Como objetivo principal, las instituciones internacionales y las relaciones que fomenta, busca prevenir conflictos de alcance militar e insta, a la

vez, la configuración de un sistema de seguridad colectivo, controlado por un poder militar central (Dunne en Baylis y Smith 2001:167). En este sentido, el liberalismo toma en cuenta el rol de actores transnacionales en la proliferación y resolución de conflictos además del estado.

El realismo y el liberalismo explican las causas y efectos de la política de un estado, del orden internacional (desde los eventos y las prácticas mismas desplegadas por los actores en cuestión) desatendiendo sin embargo el impacto que las ideas puedan tener en el establecimiento de una agenda. El constructivismo en ese sentido se establece como un marco teórico que agrega ideas y explica, a través de la construcción social, los vacíos y las respuestas inconclusas de los clásicos.

A diferencia de otros marcos conceptuales en las Relaciones Internacionales, las premisas del constructivismo no se manifiestan como una resistencia y antítesis a las teorías clásicas. Más bien apunta a erigirse como una perspectiva que intenta lo que Emmanuel Adler llama *Seizing the Middle Ground* (1997:319-363). Ciertamente, el constructivismo se ubica en la conceptualización de los asuntos internacionales como un puente y a la vez una alternativa para enfrentar las dicotomías presentadas por el realismo y el liberalismo.

El realismo y el liberalismo han intentado entender el balance de poder, las capacidades, la anarquía, la interdependencia desde la esencia misma de lo material, lo tangible de las prácticas del estado. En la seguridad en particular, el ámbito de las capacidades físicas militares y las ventajas del territorio han explicado las preferencias de los estados a la hora de interactuar con el resto de actores en el sistema internacional. Sin embargo, desde el constructivismo el debate sobre el poder y los intereses toma otro nivel: el nivel de lo cognitivo y de las ideas.

Los postulados constructivistas no desestiman la relevancia de lo material pero también hablan de la necesidad de mirar a lo social. A decir verdad, reconoce a las capacidades materiales como parte de la estructura social compuesta a la vez por el conocimiento compartido y las prácticas sociales; no obstante, para el constructivismo son las ideas las que establecen los significados de la esfera física (Wendt 1992:73). El cuerpo de las ideas planifica, organiza y guía en lo que se utiliza las capacidades físicas; de lo contrario lo material sólo sería un objeto inanimado (Jackson y Sørensen 2007:165). Más allá de esto, el campo del conocimiento y de las ideas son las que conciben, y en virtud de los cuales se aplica, el poder.

El constructivismo reconoce la influencia que la identidad o las creencias pueden tener en la toma de decisiones de un estado. Es así, que el constructivismo, toma en cuenta cómo la cultura y las creencias marcan los procesos históricos de una sociedad y la imagen sobre el mundo en que interactúa para provocar una conducta política determinada (Tannenwald 2005:15). El constructivismo argumenta que las armas y el poderío militar muchas veces no sirven como estrategia. Además, como marco teórico posmodernista, el constructivismo toma en cuenta la coordinación voluntaria de los diferentes actores de un estado en el establecimiento de una agenda única.

En el ámbito de los instrumentos conceptuales que maneja y dado el espíritu intersubjetivo que rodea el constructivismo, su método analítico intenta ir más allá del tradicional enfoque científico racional del realismo o el liberalismo sin descartar la utilidad de estos (Tannenwald 2005:15). Su aproximación no implica necesariamente una estricta línea positivista que explica la relación efecto-consecuencia de un tema. Ni tampoco busca resultados desde lo factual encontrado en la naturaleza; lo racional visto como los eventos y sucesos tangibles observados no explican del todo las causas de determinado comportamiento. En el sentido de que el manejo que se le da a lo *material* viene de las impresiones *creadas* por los individuos es necesario considerar las señales que proporcionan el lenguaje, el discurso, los valores y las creencias (Tannenwald 2005:16). En la explicación de las Relaciones Internacionales es necesario revelar la coherencia y congruencia entre lo material y los valores, ya que aislar los significados sería distanciarse de la esencia misma del comportamiento de los actores.

La propuesta constructivista no descarta la existencia y la importancia del sistema anárquico, el poder, la cooperación y el conflicto como temas y propuestas, muchas veces rivales desde la aproximación de otras teorías. A diferencia de los clásicos, este marco teórico no busca argumentar a favor de cualquiera de estos temas y establecer argumentos en base a ellos sobre la verdadera realidad del sistema y la objetividad de sus acotaciones. Más bien pretende explicar las relaciones internacionales desde los fundamentos intersubjetivos que moldean el discernimiento del individuo con respecto al mundo y entender porque existen y se fomentan estas esferas. La construcción social en la que se origina el comportamiento y prácticas de los estados implica por lo tanto, imaginar el cuerpo estatal como un actor activo, con una personalidad propia si se quiere que resultan de la identidad de cierto grupo de individuos, más allá de su situación física y geográfica.

Por otro lado, el constructivismo explica a la anarquía y las definiciones que emana como consecuencia de las impresiones existen sobre el tema. Tomando la idea de Wendt que anarquía es “[w]hat states makes of it,” el concepto y las configuraciones que la anarquía ha dado al sistema pueden ser modificadas y reformadas. El sistema internacional no es un objeto, algo que existe por si solo como el sistema solar como lo interpreta la anarquía (Jackson y Sørensen 2007: 162); es una creación humana que dado su origen social puede ser concebida desde nuevos parámetros dando cabida a nuevas formas, tal vez más flexibles, de ver la estructura de la política internacional. De allí que el constructivismo busca explicar la estructura legitimada desde pensamientos.

El constructivismo es adecuado para la configuración de los argumentos propuestos porque explica las acciones y comportamiento de los estados apuntando a explicar las preferencias del actor estatal con el reconocimiento de las ideas, valores y creencias que forman su identidad política. A la vez el constructivismo revela como los significados se encuentran plasmados en la utilización de las capacidades físicas del estado. En este sentido y retomando el argumento de Wendt con respecto a *[w]hat states makes of it*, dada la atención de este trabajo a la política exterior de dos países en particular, tres enfoques encaminaran los postulados.

Uno de ellos es el marco teórico desarrollado por Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde en *Security: A New Framework for Analysis* (1998). En si, el marco teórico de Buzan intenta identificar los aspectos que influyen en lo que él y sus colegas llaman el “proceso de securitización” de un tema (Buzan et. al. 1998:24). Básicamente esta teoría trata de explicar y dar los instrumentos conceptuales necesarios para analizar la construcción social de la seguridad de Estados Unidos y Ecuador. Para comenzar, así como en la teoría realista, el estudio constructivista parte del entendimiento tradicional de que la seguridad tiene que ver con la supervivencia de un objeto, en este caso el estado (Buzan et.al. 1998: 21). En este sentido, los temas a plantearse aquí sobre política exterior argumentaran la existencia de una amenaza inminente de carácter asimétrico en la forma de terrorismo. Las percepciones de una amenaza inminente invocan el derecho legítimo a utilizar “cualquier medida necesaria para bloquear el desarrollo de una amenaza” (Buzan et. al. 1998: 20). El terrorismo se ha configurado como una parte fundamental de un proceso de securitización debido al carácter de lucha global que ha tomado y la expansión de sus medidas a otras esferas de acción del gobierno como es el caso del narcotráfico y la migración (Loveman 2004: 4) Para visualizar un proceso de

seguritización es preciso definir el sector y objeto de análisis de acuerdo al constructivismo de Buzan (Buzan et. al. 1998: 24).

En este caso, el sector específico a tratarse es el político y de seguridad mientras que el objeto de análisis al cual se le considera amenazado es el Estado Norteamericano. De acuerdo a Buzan, el establecimiento de un tema de seguridad implica la *seguritización* de un tema; es decir, el argumento sobre la existencia de una amenaza está marcado por la *politización* del tema, por su incursión en el debate público y la influencia del gobierno en las acciones respecto al tema (1998: 23). Más allá de esto, la securitización de un tema involucra la instauración de “medidas de emergencia” que pueden llegar a ser extremas y que pueden provocar el rompimiento de los procedimientos y reglas políticas tradicionales. Por lo tanto, la percepción de una amenaza inminente en la seguridad procurará el desarrollo de acciones que salen de los parámetros legales o de carácter costumbrista tradicionales. Las practicas de seguridad no necesariamente implica exclusivamente un énfasis en lo militar sino que más bien habla de cambios drásticos en las percepciones y por ende en las prácticas de encaminadas hacia ciertos temas.

Buzan comenta que en la proclamación de un tema de seguridad no solo las percepciones sobre una amenaza inminente y la necesidad de tomar medidas de emergencia determinan la *seguritización* de un tema. La legitimidad de una amenaza y el establecimiento de medidas correspondientes resultan de la aceptación de la audiencia con respecto a la amenaza. La aceptación de la audiencia con respecto a un tema considerado como amenazante provocará dejar a un lado las reglas tradicionales con las que se procesa un asunto de seguridad y permitirá, que en el caso del estado norteamericano, que las medidas a utilizar sean canalizadas a través de sus propios recursos y decisiones independientes (Buzan et. al. 1998: 26).

En el proceso de *seguritización*, sobre todo en el sector político, un tema puede ser institucionalizado, lo cual refleja la percepción sobre la existencia de una amenaza persistente y por ende la institucionalización de las estrategias para enfrentar tal amenaza (Buzan et. al. 1998: 26). Esto no significa que en la institucionalización de un tema se establezcan políticas tradicionales para enfrentar la amenaza; ante la *seguritización* de un tema, el sentido de urgencia y prioridad persiste (Buzan et. al. 1998: 28). Como tema prioritario, una amenaza a la seguridad es expuesta a la audiencia para fomentar la legitimidad de las estrategias a implementar, no obstante, su carácter urgente hará que sea manejado principalmente por un círculo restringido (Buzan et. al.

1998: 29). En el caso de estudio esto se verá reflejado en el presidente y el sector del gobierno que maneja los asuntos de seguridad nacional.

También es importante tomar en cuenta que cuando el *proceso de securitización* se da a nivel político y estatal como el que se es analizado, la idea de la *seguridad puede ser maniobrada a manera de que sirvan para los propósitos o intereses personales de la voz securitizadora o que sea a también una manera de enfrentar a un agresor inminente* (Buzan et. al. 1998: 29).

En todo caso, el desarrollo de la percepción de una amenaza es intersubjetivo en el sentido que la percepción es una construcción social en la que las creencias e ideas son compartidas por la audiencia. Como resultado, el sector que maneja las medidas a enfrentar la amenaza no determinan los desafíos del estado en este caso. De tal manera que la construcción social de una amenaza supone la capacidad de la audiencia para reconocer, definir y percibir, de manera general, los peligros a los que supuestamente se enfrentan (Buzan et. al. 1998: 31). A pesar de que la *securitización* de un tema se enclava en la construcción social de tal, el éxito del discurso securitizador dependerá del discurso ideológico detrás de la proclamación de la amenaza y la autoridad que el articulador de los temas tenga para argumentar la existencia de un peligro inminente (Buzan et. al. 1998: 33). De esta manera y bajo el contexto que marca las percepciones de seguridad de un tema, o también llamado *proceso de securitización*, la construcción de un tema como amenaza identificará el objeto cuya supervivencia sea amenazada, establecerá la necesidad de medidas prioritarias, la aceptación y consenso de la audiencia respecto a una amenaza colectiva, y el rol de los actores securitizadores (Buzan et. al. 1998: 36).

Bajo estas conceptualizaciones, el estudio de Buzan guiará los argumentos iniciales de este trabajo especialmente en lo que tienen que ver con las prácticas con carácter de seguridad que mantiene la política contra el terrorismo y las proyecciones que esta ha tomado hacia las políticas del narcotráfico y de la migración. Al mismo tiempo la preponderancia, los marcos de exigencia y prontitud que se promueven frente a estos temas, implica la construcción de una agenda más amplia también securitizada que traslada, modera, detiene o promueve sus acciones a partir de las amenazas percibidas.

Siguiendo la línea cognitiva, las categorías analíticas de Robert Jervis en *Perception and Misperception in International Politics* (1976) también son oportunas para entender la posible proximidad de las estrategias ecuatorianas con las

estadounidenses. En el intento de describir la dinámica que ha existido en las relaciones Ecuador-Estados Unidos y las posibles señales que estas puede avistar para la política ecuatoriana post septiembre 11, el marco de Jervis revela como varias condiciones se proyectan en los patrones de acción. Esto tiene que ver con las imágenes y la visión que un estado tiene del otro. Para Jervis esto se puede analizar desde cuatro variables: el ambiente internacional, el contexto domestico, el marco burocrático, y el contexto de la toma de decisiones. Sin embargo, Jervis enfatiza que la representación que se desarrollan sobre el orden internacional se debe explicar desde el análisis de la toma de decisiones. Según el autor puede existir varias representaciones sobre un mismo estado; todo depende de la imagen que el otro actor desarrolle desde las distintas variables explicadas. En ese contexto, se aludirá principalmente al papel de los imaginarios que Ecuador posee sobre EE.UU. para sus políticas de seguridad.

Adicionalmente, David Lake y su exploración sobre las transformaciones de la soberanía en *The New Sovereignty In International Relations* acompaña y contribuye a las explicaciones de Buzan en el capítulo final de este trabajo (2003). En sí, esta es una teoría de igual carácter constructivista y desde la que se sostendrá las dilucidaciones de las relaciones bilaterales EE.UU-Ecuador. Lake establece a la *jerarquía* como una característica inherente en las Relaciones Internacionales contemporáneas. De allí las innovaciones del ejercicio de la soberanía como un atributo que puede experimentar limitaciones. A pesar de que el sistema internacional actualmente está organizado por estados-naciones y la carencia de una autoridad entre ellos se ha visto como un *hecho*, asevera Lake, existen niveles de autoridad de un estado que conlleva a la posibilidad de una relación jerárquica en la dinámica del sistema (2003: 305). En su análisis de esta manera, se retoma el debate sobre la anarquía del sistema internacional y la noción de soberanía. Para Lake, la *soberanía* se la puede detallar a partir de las relaciones de autoridad a las que un actor se expone, es decir a la capacidad o el atributo que tiene un actor A para que el actor B cumpla voluntariamente una tarea determinada (Lake 2003: 305).

La soberanía se vincula a la autoridad en tanto existe alguien que *manda* y otro *ordena*, interacción que se caracteriza por ser legítima en el sentido de que puede ser voluntaria o parcialmente voluntaria; cualquier demanda basada esencialmente en métodos coercitivos pierde legitimidad y por tanto pierde su condición de estado soberano. Como resultado, autoridad implica un nivel de legitimidad dado por un segundo elemento que tienen que ver con métodos no coercitivos que juegan en la

interacción: creencias, cultura o tradición. La tercera característica de la soberanía como una relación de autoridad es entender que no es absoluta. La autoridad en la que se basa la soberanía puede variar y depende de todo de los límites que las órdenes del actor A enfrenten en su ejecución. De allí que la soberanía y la autoridad de las ordenes de un actor penden de que el otro no refute tales disposiciones y que las realice voluntariamente. En el sentido de que existan divergencias entre las órdenes de un actor y el cumplimiento por parte del otro, de acuerdo a sus preferencias, se puede medir el grado de autoridad y por tanto de soberanía que un actor posee en la toma de decisiones. Mientras un actor se encuentre menos proclive a la autoridad de otro será más soberano o independiente.

A nivel de estado y en el enfoque tradicional, la noción de soberanía mantiene dos niveles de significados que ultimadamente se complementan y permiten la coexistencia de dos dinámicas importantes en las relaciones internacionales: la esfera domestica y la internacional. Por un lado, la soberanía se entiende como la capacidad de un estado de establecerse como la máxima autoridad, centralizada, a nivel interno en la figura representada ya sea en el monarca, presidente o el pueblo. Su soberanía es efectiva ya que la autoridad máxima mantiene el control del territorio, control que es reconocido por el resto de naciones-estados. Hablar de un soberano, de una autoridad en el ámbito domestico, implica la existencia de un grupo que requiere obedecer; es decir la existencia de un subordinado que debe cumplir las órdenes del soberano manteniéndose así un sistema jerárquico.

Por otro lado a nivel internacional, comenta Lake, al hablar de soberanía se conceptualiza la existencia de un sistema organizado a partir de los diferentes estado-naciones donde todos los estados son independientes, facultados a ejercer su autodeterminación y libres del monopolio o control de cualquiera de sus miembros. La propuesta de la soberanía desde el sistema internacional evoca la existencia de un sistema anárquico carente de autoridad en donde cada actor es libre de actuar. La ausencia de un gobernante en el sistema internacional no necesariamente implica el caos; puede existir como arguyen los liberales, cooperación entre sus miembros.

En todo caso, la noción de soberanía presenta dos interpretaciones de autoridad cuyas contradicciones complementan y explican las características de la dinámica internacional. Ineludiblemente, tanto la jerarquía como la anarquía son atributos de la soberanía. Son como comenta Lake, dos lados de una misma moneda en donde la explicación de la soberanía domestica no podría existir sin la contraposición de la

soberanía internacional y viceversa (Lake 2003: 305). Con todo, esta visión tradicional de la soberanía, compartida por el realismo y el liberalismo de las relaciones internacionales, le otorga al concepto categorías absolutas y claramente diferenciadas entre sí como fenómeno de la política internacional.

Pero nuevas aproximaciones se han desarrollado alrededor de la soberanía en las Relaciones Internacionales. Con estos antecedentes, Lake a través del estudio de la soberanía como atributo de los miembros (los estados) del sistema internacional, afirma que el sistema no es del todo anárquico. Se aleja de la idea de la anarquía como un carácter absoluto del sistema; es decir se aleja de la idea que la estructura está compuesta y definida a partir de sus unidades principales que son los *estados* y que por tanto estos serán *estados* siempre y cuando sean una unidad soberana (sin soberanía una unidad no es un *estado*). Adicionalmente, se argumenta de manera más concreta lo que la línea constructivista ya venía arguyendo: la estructura del sistema es flexible, está expuesta a cambios a partir de nuevos significados en donde la soberanía Westfaliana puede sufrir desviaciones (Lake 2003: 306).

Desde los nuevos significados de soberanía expresados por Lake existe un sistema internacional en las que las relaciones de autoridad está compuesta por una unidad que ordena y otra que obedece; por lo tanto existe niveles de jerarquía en donde las decisiones políticas de un estado pueden experimentar restricciones por parte de agentes externos. De allí que un estado puede influenciar las decisiones de otro; la subordinación de las políticas de un estado a otro se da desde términos voluntarios pero con el trasfondo de una posible coerción por parte del estado con mayor jerarquía o autoridad. Al hablar de varios niveles de soberanía no se descarta que las formas de relación entre estados se realicen desde la subordinación completa a las decisiones e intereses de un estado (existe una autoridad o jerarquía total de un estado sobre otro) hasta una dinámica donde las decisiones son propias y autónomas (existe una estructura anárquica en su interacción).

En las relaciones entre estados entonces, desde la nueva aproximación de soberanía, existen relaciones de dominio por parte de un actor en las decisiones de otro, influencia que es medida por el grado de control efectivo remanente en poder del actor subordinado. El grado de influencia de un actor estatal sobre otro se da en diferentes esferas y en diferentes grados de influencia en cada una de ellas. Lake coloca su atención en cuatro esferas: seguridad, economía, política, y formación del estado. Si bien el grado de soberanía e independencia de las decisiones de un país se puede

puede inferir posibilidades de autoridad. De acuerdo a este análisis, podría existir desde los Estados Unidos una auto-imagen de autoridad legitimada en sus capacidades materiales y en apelaciones a un o derecho divino, con respecto sus políticas en los temas del terrorismo, el narcotráfico y las drogas, sobre la agenda ecuatoriana. Adicionalmente, el estado de las relaciones del hemisferio sitúa a Estados Unidos como el actor hegemónico de la región con mayores capacidades, lo cual facilita la atención a sus propuestas y por ende allana, preliminarmente, las bases para proyectar sus intereses en las líneas ecuatorianas en seguridad. Sin embargo, es posible también que Ecuador no comparta esta imagen y que vea la relación desde otras dinámicas.

El debate de las relaciones de Ecuador y Estados Unidos desde los términos de soberanía que emana el sistema continúa con los supuestos constructivistas. Es decir incluir en este estudio fenómenos como la relación de los estados dentro de un sistema no descarta la construcción social incluso de la soberanía, y en todo caso no elude la influencia del sistema. Al contrario, la idea es afrontar y trabajar los factores decisivos de la política internacional demostrando que muchos de ellos no son estáticos a través del descubrimiento de los imaginarios contruidos.

Capítulo 2

Entre lo nuevo y lo viejo del psyche estadounidense

Introducción

We have too much polling and focus groups going on in Washington today. We need decisions made on sound principles. George W. Bush

El presidente Bush tenía razón al expresar el relevante peso de los principios en las decisiones políticas durante el debate presidencial con el vicepresidente Al Gore. Si bien su discurso intentaba establecer diferencias y distancia con su predecesor, a la vez su retórica instauraba la reconceptualización y renovación de una política del gobierno erigida desde principios y valores morales altamente sólidos. Poco prevería el presidente Bush que en los años posteriores su propuesta fundamentada en principios cobraría alcances innovadores para la política exterior estadounidense.

Las siguientes palabras buscan explicar precisamente la relación decisión-principios que el propio presidente Bush alude en su debate e identificar de que manera las decisiones políticas están formadas por procesos intersubjetivos. Precisamente, este texto explica las prácticas en la política exterior de Estados Unidos desde los alcances que el discurso, los valores y creencias tienen en su agenda internacional. En este espíritu, el trabajo distingue cambios en la política exterior de Estados Unidos post septiembre 11 de 2001 como resultado de las percepciones y juicios de valor que los “policymakers” (hacedores de política)⁴ de la administración Bush mantienen sobre las “realidades” del mundo y la posición de Estados Unidos en el. Se propone la idea de que los eventos de septiembre 11 facilitaron una serie de transformaciones materializadas posteriormente en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 (The National Security Strategy o NSS por sus siglas en ingles).

Más allá de esto, existe en la agenda estadounidense un antes y un después de 9/11 que conlleva al establecimiento de una agenda securitizada. Lo crucial en esta agenda es la percepción de amenazas inminente a la supervivencia del estado

⁴ Al hablar de hacedores de política se parte de la idea de que las percepciones de los actores principales en la toma de decisiones influyen en el comportamiento del gobierno. Se ha recurrido a las aproximaciones analíticas de la seguridad nacional llamadas “concéntricas y “elite-participatoria” que analizan el rol del presidente, sus consejeros en seguridad, y el rol de un sector de la elite en el desarrollo de una política de seguridad. Ver Sarkesian et. al. (2002:17).

norteamericano configurada desde el terrorismo y posteriormente amplificada hacia el narcotráfico y la migración. Los eventos de 2001 sin embargo no pueden ser representados como la causa absoluta de una estrategia exterior de carácter ofensivo y unilateral. La exploración de las creencias, y visiones del equipo de trabajo de la Casa Blanca, con George W. Bush como líder (2000-2008), sugiere la previa existencia de apreciaciones de carácter neoconservador en los funcionarios de Washington. Ciertamente, septiembre 11 expresó para la administración empíricamente lo que sus impresiones del mundo ya venían argumentando: las amenazas contemporáneas no cobran las mismas formas de antes, su estructura y forma de actuar requiere una estrategia drástica ofensiva militar que logre salvaguardar al estado norteamericano eficientemente. Septiembre 11 en todo caso, fue el escenario que facilita y da plataforma a la securitización de la agenda estadounidense.

Estimaciones iniciales

Este capítulo explica la política exterior de Estados Unidos desde la corriente constructivista. En las observaciones a continuación se pondera la importancia de las ideas en la implementación de la política de estado. En sí, se manifiesta el rol causal y substancial de las ideas originadas desde actores no estatales- individuos y grupos sociales- en los principios institucionalizados dentro de un gobierno. El caso de EE.UU. no es más que un ejercicio que refleja la construcción social y una estructura basada en normativas sociales que se han ido desdoblado en la práctica y en la identidad del estado. La línea argumentativa apunta a identificar *como* las ideas del grupo político de la administración Bush afectan su política exterior. Al hablar de ideas nos referimos al conjunto de principios, valores y creencias que moldean la *visión* de los individuos sobre el mundo.

En ese sentido, varios postulados abren las puertas para considerar la existencia de una agenda securitizada que conlleva a prácticas que han intensificado los mecanismos ofensivos y de protección a la supervivencia del estado. Primero, si bien existen debates sobre las diferentes tendencias de los funcionarios de Washington, la retórica de los hacedores políticos del Gobierno de Bush rastrea sus valores a las características de la línea neoconservadora. De manera crucial esta línea ha transformado la política exterior en términos de sus propósitos, estrategias y preferencias.⁵

⁵ Parte de este argumento es tomado de tesis de Daalder y Lindsay que proponen una revolución en la política exterior del Gobierno Bush. Ver Daalder y Lindsay (2003).

Por otro lado, las innovaciones a la política exterior estadounidense son parciales. Existe también un proceso histórico político norteamericano que conlleva el establecimiento de una identidad consensuada sobre la posición de Estados Unidos en el orden internacional; identidad que permanece impresa en la retórica general de la política exterior del presidente Bush y que evoca la existencia de principios compartidos sobre la singularidad de EE.UU. y su deber moral para el mundo. Todo esto alude a una autoridad legítima para establecer las reglas de los asuntos internacionales. Adicionalmente, el presidente Bush se configura como un actor decisivo en el desarrollo de estrategias securitizadoras dentro de la agenda estadounidense.

El análisis de la *Estrategia Nacional de Seguridad* permite visualizar modificaciones en los principios que han guiado a EE.UU. en su relación con el mundo. Adicionalmente, revela como las percepciones del gobierno sobre el mundo han sido articuladas a la política del estado. Se presume a la *Lucha Global Contra el Terrorismo* como eje principal de la *Estrategia*, lucha que ha instaurado nuevos mecanismos *sobre como* aproximar el orden internacional. Las observaciones a la *Estrategia de Seguridad Nacional* terminan por demostrar empíricamente la relación causal principios-decisiones. La construcción de la seguridad estadounidense parte de la idea de que existe una amenaza hacia la vida de los ciudadanos norteamericanos y hacia la estructuras físicas (ya sea el cuerpo financiero, instituciones del gobierno u otras instituciones de interés de Estados Unidos) del estado norteamericano. En la política post 9/11, tales amenazas se expresan en actos terroristas realizados por actores inminentemente de carácter no estatal. Adicionalmente estas amenazas se reflejan en la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de estados *rogue* o “malhechores”⁶ las cuales deben ser detenidas a tiempo a través de estrategias de carácter preventivo. Otra medida que el gobierno estadounidense ha denominado como “strategy of preemption” o “acciones anticipadas” dentro de la *Estrategia de Seguridad Nacional* también referida como *Doctrina Bush* sigue un estilo ofensivo.

La estrategia de *preemption* como esencia de lo que se denominará la *Doctrina Bush*, en el entendimiento de los postulados a continuación, no es un producto inmediato de 2001. En el argumento de que la política de Estados Unidos es una reproducción de sus creencias, su visión de sí mismo y sobre el mundo, subyace el

⁶ Bajo la concepción del gobierno de Estados Unidos son estados con regímenes autoritarios que violan los derechos de sus ciudadanos, no respetan los tratados y el derecho internacional, adquieren armas de destrucción masiva para utilizarlas en favor de los intereses agresivos de sus regímenes, patrocinan el terrorismo, y son enemigos de los valores e intereses de Estados Unidos (*Estrategia de Seguridad Nacional* 2002)

argumento de que la construcción de sus ideas y creencias sobre su política exterior tiene que ver con la interacción social en un tiempo y espacio determinado. Esto sustentado en cuatro premisas a desarrollar.

Previo al 2001 existía una línea dura⁷ en el gobierno de Bush con respecto a su agenda internacional. No obstante, el tiempo y espacio en que septiembre 11 toma lugar, construye y articula una visión de un mundo en constante desequilibrio que reafirma las creencias del grupo de poder en gobierno pero que a la vez impulsa un proyecto global definido desde la lucha contra el terrorismo. Para la *Estrategia de Seguridad Nacional* de Estados Unidos tales estrategias serán cruciales en una política ofensiva que securitiza la agenda internacional estadounidense y que busca contrarrestar la proliferación del terrorismo y armas de destrucción masiva (The National Security Strategy en Loveman 2004). Los postulados descritos permitirán trabajar el supuesto principal que estima la existencia, a partir del 2001, de un proceso de securitización del narcotráfico y la migración a partir del terrorismo.

El excepcionalismo estadounidense: una construcción histórica

Si hablar de las prácticas internacionales es como se propone un asunto intrínsecamente ligado a lo subjetivo, la transformación de la agenda de un gobierno desde la plataforma de los principios como lo propondría el Presidente Bush, no es algo nuevo. De manera evidente, las tragedias de los eventos y la muerte de alrededor de 3.000 personas en septiembre 11 se impregnaron en la visión del pueblo norteamericano. No obstante, sería inexacto argumentar que la percepción del gobierno estadounidense y del pueblo norteamericano cambia drásticamente a partir de 9/11. La práctica y la experiencia estadounidense en política exterior demuestran que su papel en el orden internacional proviene de un ejercicio político inagotablemente conectado a un entendimiento y por lo tanto a un sentido del mundo y de sí mismo como nación que viene desde sus inicios como estado.

Hasta cierta medida las líneas centrales de la agenda estadounidense dejan entrever el origen de las prácticas y por ende la legitimación de las acciones del gobierno post septiembre 11. En sí, la agenda internacional actual rastrea en las acciones internacionales como argumentan Lansford y Pauly (2003), citando a Leggold and McKeown, maniobras recurrentes en términos de “depreciar la política de poder y la diplomacia clásica, desconfiar en poderosas fuerzas y entrapar sus compromisos en

⁷ La línea dura argumenta la necesidad de mantener sólidas capacidades militares y una participación en el orden internacional en términos que sean de interés a la seguridad nacional.

época de paz, realizar juicios morales respecto a otros sistemas democráticos, y una creencia en que los valores liberales se pueden transferir a los asuntos internacionales”⁸. Por tanto, las líneas y características generales de la agenda de Estados Unidos se mantienen en la presidencia de Bush siendo resultado de la percepción excepcionalista de su posición en el mundo.

En efecto, la tolerancia del pueblo norteamericano con respecto a la nueva estrategia de seguridad del Presidente Bush no nace aceleradamente. Como comentan Sarkesian, Williams y Cimbala en *U.S. National Security: Policy Makers, Processes, And Politics*, la manera en que el pueblo estadounidense ve el mundo y sus conflictos está formado por la experiencia estadounidense así como por sus valores y costumbres (2002: 39). Quien es Estados Unidos? Que dice su política exterior con respecto a sus intereses y preferencias? Hablando de preferencias en el caso de guerras y conflictos, el régimen norteamericano espera que el sistema internacional y sus pautas estén relacionados con la concepción estadounidense (Sarkesian et. al. 2002: 39) resumidas en las nociones de excepcionalismo y mesianismo.

El “American spyché,” (Sarkesian et. al. 2002: 65) mantiene bajo el excepcionalismo la noción de una superioridad moral de EE.UU. con respecto al resto de actores del sistema (Barry 2002: 3) y un espíritu mesiánico que contempla la misión divina de desplegar las bondades de su sistema más allá de las fronteras territoriales. La historia política de Norteamérica evidencia un comportamiento que de manera superficial se presenta como ambiguo. Comenta Henry Kissinger en *La Diplomacia*, refiriéndose a EE.UU, que “[n]inguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisibles de la intervención en los asuntos internos de otros estados ni ha afirmado más apasionadamente que sus propios valores mantienen aplicación universal.” (1994: 14).

Ciertamente, ha existido en el comportamiento estadounidense un aislacionismo⁹ que favorece la dedicación a los asuntos domésticos y una posición que defiende la

⁸ La cita textual menciona “Americans depreciate power politics and old-fashioned diplomacy, mistrust powerful standing armies and entangling peacetime commitments, make moralistic judgements about other people’s domestic systems, and believe that liberal values transfer readily to foreign affairs.”

⁹ El término aislacionismo explica una política internacional estadounidense que data de sus inicios como Estado siendo un principio recurrente en las doctrinas de George Washington, James Monroe y Thomas Jefferson entre otros. Establece una línea de acción que mantiene ideas progresistas en la cooperación e intercambio comercial con otros países pero que en términos de la esfera de seguridad y política enfatiza mecanismos diplomáticos que evita la intervención en asuntos externos a sus intereses prioritarios. La noción de aislacionismo se la utilizó en los comienzos de la independencia para alejarse de las dinámicas en Europa, las controversias y las reconfiguraciones de alianzas tomando lugar en ese hemisferio. Posteriormente se ha utilizado el aislacionismo en los mecanismos utilizados para evitar la incursión en el hemisferio de potencias foráneas.

presencia de los principios que apoya en el orden internacional. Pese a que existe una dicotomía que persiste entre la propuesta de ser simplemente un faro democrático para el resto de la humanidad y ser el propulsor de una cruzada activa para reformar el orden mundial, estas visiones parten de la fe del país como encarnación de la libertad (Kissinger 1994: 12). Es decir, las dos visiones de hacer política, el aislacionista y el misionero, establecen a EE.UU. como la esencia y la representación de las buenas causas en donde las prescripciones morales tienen que ver con la promoción de la democracia, libre mercado y el derecho internacional (Kissinger 1994: 13). En tal virtud EE.UU. se presenta como un actor con atributos nobles y con derecho para traer beneficios al orden internacional. La promesa norteamericana plantea que la prosperidad que el país ha experimentado, tomando como guía estos preceptos, permite instituirse como el mejor sistema de gobierno del mundo (Kissinger 1994: 12); bien haría el resto de actores, por lo tanto, de seguir y adoptar las premisas estadounidenses.

El desarrollo logrado por el país así como la imposibilidad del equilibrio de poder europeo de evitar dos guerras mundiales conlleva a EE.UU. a razonar sus ideales como justos y legítimos. Para EE.UU. el orden europeo falló en producir paz y prosperidad al mundo, su sistema de equilibrio de poder no evitó crisis ni disminuyó los enfrentamientos entre ellos mismos. Frente la Primera Guerra Mundial, el presidente Woodrow Wilson, a través de sus catorce puntos en Versalles promovió la necesidad moral de expandir la libertad y la determinación de las naciones argumentando que Estados Unidos “ha venido a redimir el mundo al proveerle libertad y justicia”¹⁰ (Dolan 2004).

Por su lado, la Segunda Guerra Mundial amplió la percepción de que el mundo necesitaba un líder que enfrentará los viejos intentos imperiales de Europa. Los países de Europa y Asia estaban profundamente golpeados a consecuencia de la destrucción de la guerra. Además ante la inhabilidad de poderes como Gran Bretaña y Francia en establecer la paz y seguridad de Europa, emerge el pensamiento sobre la responsabilidad de Estados Unidos con el mundo y su deber de establecer un orden que siga los principios estadounidenses (Sarkesian et. al. 2002: 10). Más allá de esto, existía la apreciación de que “los valores estadounidenses no pueden ser cultivados y expandidos quedándose en casa; si exigimos democracia, entonces se requiere de la

¹⁰ La cita textual menciona “have come to redeem the world by giving it liberty and justice”. Traducción de la autora.

presencia de Estados Unidos en todas partes del mundo”¹¹ (Dolan 2004). Como resultado, Estados Unidos instaura la Doctrina Truman, y el Plan Marshall como instrumentos necesarios para reconstruir Europa y evitar la propagación del comunismo.

Desde el punto de vista estadounidense el orden internacional necesitaba nuevas prácticas, reformas que recojan los beneficios de las prácticas estadounidenses. Como lo resume el planteamiento de Joseph Lepgold y Timothy Mckeown en *Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis (1995)*, Estados Unidos entraría al juego de las naciones solo desde sus propios términos morales. En si entonces, la visión mesiánica sobre la posición de Estados Unidos en el mundo tiene que ver con la visión de que “Estados Unidos como líder de Occidente debe ser un líder político y militar en donde los principios morales debe guiar el comportamiento de sus funcionarios gubernamentales y sus militares”¹² (1995: 371).

De manera fundamental, este espíritu mesiánico fue parte clave en el surgimiento del estado norteamericano y ha sido pieza clave en la cultura política estadounidense. Es así que en esencia existe la noción que “los americanos y su sistema político están prescritos a ser la “luz” de otras naciones, concediendo peso moral a la noción a la fe democrática”¹³ (Lepgold y Mckeon 1995: 371). Ya desde el gobierno de Benjamin Franklin se argumentaba lo siguiente, “[n]osotros luchamos no solo por nosotros, sino por la humanidad” (Meyer 2004). A través de este discurso Estados Unidos proyecta el “designio divino” o “destino manifiesto” al que estaba llamado a ejercer.

Principalmente en el hemisferio americano, Estados Unidos se concentró en establecerse como el estado visionario que promovía las cruzadas de independencia. Tal caso se refleja en el establecimiento de la Doctrina Monroe en 1823, la cual, con una retórica moralista que intentaba proteger la esfera americana y los procesos de independencia en Latinoamérica de los estados europeos, proclamó el deber de Estados Unidos de proteger la paz y seguridad de América (Longley 2002:43). Las virtudes y el deber moral de Estados Unidos con el mundo tomaron fuerza en el siglo XX con el surgimiento de las dos guerras mundiales y continuó posteriormente en la Guerra Fría.

¹¹ La cita textual menciona “U.S. values could not be nurtured and expanded if we simply stayed at home; if democracy was the demand, then it is required [U.S.] presence in all parts of the world”. Traducción de la autora.

¹² La frase menciona “United States as the leader of the West must be a moral as well as political-military leader and that moral principles must guide the behavior of governmental officials and the military”. Traducción de la autora.

¹³ La frase textual comenta “Americans and the political system are ordained to be “the light” for other nations, lending moral weight to the notion of democratic faith”. Traducción de la autora.

Con la emergencia de la Guerra Fría y ante el nuevo “imperio del mal”¹⁴ el gobierno norteamericano bajo el liderazgo de Ronald Reagan utiliza las estrategias de contención y disuasión en el intento de neutralizar la influencia roja, intentos que muchas veces dejó a un lado la fe estadounidense en la democracia dando paso a un apoyo explícito a las dictaduras de derecha (Dolan 2004). Al hablar del imperio del mal, Estados Unidos reactiva el sentido del bien que embarga los valores de la democracia y la libertad. Y es que cuando se estudia la seguridad nacional estadounidense es preciso mencionar que de acuerdo a ciertos análisis, “el público tiende a ver la guerra como una clara lucha entre el bien y el mal” (Hartmann y Wendzel en Sarkesian et. al. 2002: 41)¹⁵. De esta manera, el discurso promulga la idea de Estados Unidos como el “poder justo”¹⁶ cuyo deber es recurrir a sus capacidades militares en pos de propósitos más nobles y sublimes (Sarkesian et. al. 2002: 41).

Los cambios en el orden mundial no impide el sentido misionario de la política exterior de Estados Unidos. Ya en los años 90s y con el término de la Guerra Fría, las connotaciones moralistas persisten. Si bien, con la caída de la Unión Soviética los Estados Unidos emerge como preponderante sin un actor estatal que lo enfrente, percibe nuevas amenazas de carácter asimétrico como el terrorismo, proliferación nuclear, el crimen organizado, los conflictos étnicos, las drogas, las armas biológicas, entre otras. Por tal motivo se concibe la idea que la posición de Estados Unidos en el sistema no ha cambiado y como estado líder del mundo su responsabilidad es “fundamental e inevitable”¹⁷ (Loveman 2004: XIII).

Existe en esta época lo que se llama el *renacimiento del destino manifesto* en el sentido de que no existe actor que sustituya a Estados Unidos (Loveman 2004: XIV). Como consecuencia, es incontestable que en las últimas década del siglo XX Estados Unidos llega a “auto declararse el líder global, el país más poderoso en la tierra. La agenda de seguridad oficial del gobierno constituyó una declaración explícita sobre sus compromisos y presencia en el tutelaje del mundo”¹⁸ (Loveman 2004: XV). Las nuevas amenazas asimétricas evidencian el hecho de que la misión estadounidense no ha terminado. A nivel global, la estrategia norteamericana ha estado encaminada a

¹⁴ Con Reagan renace la retórica del imperio del mal aplicada por el Senador Henry “Scoop” Jackson al hablar del comunismo en los 60s. Reagan lo utilizaría la mencionar a la Unión Soviética.

¹⁵ La cita textual menciona “The public tends to view war as a clear struggle between good and evil”. Traducción de la autora.

¹⁶ La cita textual menciona “righteous power”. Traducción de la autora.

¹⁷ La frase textual menciona “pivotal and inescapable”. Traducción de la autora.

¹⁸ La cita textual menciona “self declared global leader, the most powerful country on earth. The government’s official security agenda constituted an explicit declaration of its commitment to global presence and tutelaje”. Traducción de la autora.

promover la democracia, promover una economía de mercado, erradicar las drogas, y evitar la migración ilegal (Loveman 2004: XV).

Bajo el liderazgo del presidente George H. W. Bush (1989-1993), las percepciones con respecto a la posición de Estados Unidos en el mundo no cambian. Su rol activo en el mundo es declarado por el Secretario de Defensa Dick Cheney cuando promulga “una nueva estrategia de defensa regional que obedece considerablemente a una presencia activa”¹⁹ (Loveman 2004: XV). Sin embargo, la política exterior de George H. W. Bush buscó la construcción de un orden que gire en torno a las instituciones multilaterales (Ikeberry 2002). Aún con esto, Cheney aclaró la idea de que el estado norteamericano liderado por su presidente “necesitará opciones que le permitan dirigir, donde la reacción internacional prueba ser floja o inadecuada, actuar independientemente para aproximar nuestros intereses decisivos” (Loveman 2004: XVI)²⁰.

En sí, con Bush padre existió una clase de “unilateralismo selectivo” (Loveman 2004:XVI); una política que entendía a Estados Unidos como el principal poder en el orden internacional con la responsabilidad de mantener la estabilidad global a través de una diplomacia proactiva que enfatizaba el “poder blando” reflejado en la promoción de una economía abierta. Las instituciones multilaterales eran consideradas como cruciales en la búsqueda de consensos marcados por el respeto a las fronteras y soberanía de otros países. En todo caso la fuerza milita fomentaba relaciones de cooperación durables con sus contraparte en otros países y entretenía la utilización de la fuerza ante sus intereses crítico en una estrategia que indudablemente buscaba afianzar su posición sus preceptos políticos²¹

En la presidencia de William Clinton (1993-2001) se mantiene la promoción de la democracia y el libre mercado. De manera amplia, al igual que George H.W. Bush, se intenta “articular una visión del orden mundial que no dependa de una amenaza o de una política explícita de equilibrio de poder” (Ikenberry 2002). En todo caso, se argumenta que durante Clinton la *Estrategia de Seguridad Nacional* de Estados Unidos se enfocaba en expandir valores considerados como propios (democracia, mercado, derechos humanos). EE.UU. en los 90s no deja de imaginarse como país líder en goce

¹⁹ La frase textual menciona “a new regional defense strategy relying heavily in forward presence”. Traducción de la autora.

²⁰ La cita menciona: “[w]ill need options allowing him to lead and, where the international reaction proves sluggish or inadequate, to act independently to project our critical interests”. Traducción de la autora.

²¹ Ver Montúfar (2004: 78) y Loveman (2004: XIV-XV)

de oportunidades únicas; su poder mantiene un momento histórico para afianzar su línea política como “factor estabilizador y creador de paz mundial” (Montúfar 2004:80).

En términos de seguridad nacional, Clinton también comentaba sobre la existencia de amenazas a EE.UU. con origen exterior a su territorio, de carácter transnacional y asimétrico: conflictos étnicos, deterioro del medio ambiente, narcotráfico, y terrorismo. Ya sea amenazas asimétricas o inclusive estado-céntricas, todas estas amenazas guardaban la misma atención (Montúfar 2004: 82). Frente a esto, desarrolla la estrategia de “vinculación y expansión,” (enlargement and engagement) es decir, acciones no aislacionistas que buscan relaciones durables con sus aliados y mantienen una presencia externa selectiva con diversos actores e instituciones internacionales. A la vez, su estrategia mantuvo un despliegue de sus fuerzas militares en el intento de responder y *prepararse* ante la necesidad de combatir conflictos de gran escala. Aún así se desarrollaba una inter-operatividad (actuar con aliados sin perder la capacidad y voluntad de realizar acciones unilaterales) que buscaba negociación desde lo militar pero que enfatizaba las herramientas diplomáticas de cooperación, coordinación y alianzas (Montúfar 2004: 79).

A través de la visión histórica de los Estados Unidos sobre su posición en el mundo se puede percibir la persistencia sobre una imagen mesiánica del país en el sistema. Las aproximaciones de Estados Unidos con respecto al orden internacional revelan la identidad de una política exterior basada en la fe, en la fe de una visión de sí mismo como los elegidos en términos de haber sido favorecidos con un sistema político liberal. Las propuestas liberales han venido sin embargo dentro de un marco conservador de hacer política que inescapablemente desarrolla el poder desde interpretaciones profundamente moralistas. En la esfera de seguridad, los parámetros de poder y capacidad estadounidense si bien se han entendido desde el realismo, son prácticas fundamentadas en una estructura social que incluso se puede rastrear al protestantismo norteamericano²².

De forma contundente se puede apreciar que la política exterior de una de las potencias más relevantes del orden mundial ha mantenido una connotación moralizante con respecto a sus intervenciones en las Relaciones Internacionales. Existe en su razonamiento una lógica de “buenos vs malos” reflejada por ejemplo en las estrategias de contención, intervención en otros países, y las tácticas de disuasión. La idea de

²² El Protestantismo estadounidenses mantiene una línea conservadora que ha influenciado la identidad de la nación. En la esfera pública los fundamentalistas, liberales y evangélicos protestantes han marcado el espíritu mesiánico y de reforma política. Para más información referirse a Walter Russell Mead (2006)

superioridad y benevolencia se mantiene sin embargo concretamente en términos de ideales, y un compromiso moralista que no alude a una superioridad en términos de raciales o materiales (Lepgold y McKeown 1995: 372). Definitivamente la política exterior de seguridad de Estados Unidos está marcada por lo que se ha dominado un “unilateralismo selectivo”²³ a través de las décadas (Loveman 2004: XVI). En sí la retórica de los intereses nacionales ha funcionado como justificación para intervenir de alguna manera en otros estados.

Sin embargo, se puede decir que especialmente en el siglo XX, que es donde se desarrolla aceleradamente las relaciones internacionales y la integración de los países, Estados Unidos se establece como uno de los mayores propulsores del derecho internacional, el establecimiento de reglas, y el desarrollo de instituciones multilaterales. Efectivamente, Estados Unidos ha obviado muchas veces las reglas que propició en el orden internacional pero a la vez ha sido un actor clave en el establecimiento de organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en la promoción de las reglas que rigen el auto defensa.

En *La Ambición Imperial de Estados Unidos*, John Ikenberry (2002) refina esta idea al afirmar que Estados Unidos fue el precursor de la estructura mundial que hoy se concibe respecto a los derechos humanos, una economía liberal, y la promoción de la libertad. Robert W. Tucker y David C. Hendrickson corroboran esta idea al decir que la legitimidad del poder y la misión estadounidense, a través de organizaciones como la ONU y la OTAN, “ponía énfasis en la protección de la comunidad democrática mediante reglas que restringían el uso de la fuerza” (Tucker y Hendrickson 2005). A pesar de la participación de Estados Unidos en los asuntos políticos de otros estados “sus dirigentes, por lo regular, han hecho cuantos esfuerzos han sido posibles para encuadrar sus acciones en el derecho internacional” (Tucker y Hendrickson 2005). Entonces, en la política de seguridad de Estados Unidos ha existido una legitimidad basada en la colaboración de los estados más relevantes del orden y en su inclinación a considerar el derecho internacional como importante. Aún así y pese a unos principios que alude a la proliferación del consenso, EE.UU. en su política no ha podido inhibir una tradición que habla del espíritu justo y universal de sus principios. En este marco, una de las líneas políticas del país, la neoconservadora, acoge las ideas centrales de esta tradición pero intensificando la claridad moral a la que alude como propia.

²³ Cita textual menciona “selective unilateralism”. Traducción de la autora.

Lo neo y el “Bush Team”

Los imaginarios que marcan la diferencia en la política exterior actual y que han dominado los espacios de discusión abandonando las amenazas clásicas al estado en la Guerra Fría pueden ser rastreados a la vez al neoconservadurismo. Al observar la línea neoconservadora en EE.UU. se aprecia la reiterada colaboración de funcionarios de la administración Bush con líderes cuyas prioridades funcionaban desde la visión de un mundo en desequilibrio. De allí que las características del neoconservadurismo se encuentran en la esencia securitizadora de la *Estrategia de Seguridad Nacional*.

Aunque en un contexto general no ha existido incertidumbre alguna sobre la línea conservadora del Gobierno Bush, varias propuestas sobre han exaltado la complejidad de su discurso. En términos de poder se ha configurado la existencia de un “nuevo realismo” que sugiere la existencia de una política exterior *hiper-realista*. Esta visión abandona las líneas multilaterales de Clinton para dar paso a una “gran estrategia”, que prescinde del balance de poder y enfatiza la supremacía, sobretodo militar de EE.UU (Tucker y Hendrickson 2005).

Adicionalmente, en la línea de la Presidencia Bush se ha establecido como imprescindible la figura *neoconservadora* o popularmente llamada *neoon*, y por otro lado, la tendencia *nacionalista asertiva*. Existen divergencias entre la convicción neoconservadora de reformar el mundo en virtud de los valores estadounidenses y los nacionalistas, que enfatizan la necesidad de mantener la supremacía estadounidense militar. Ambas líneas sin embargo comparten la mayoría de sus premisas: la libertad de una acción estatal amplia resistente a los frenos de los marcos jurídicos internacionales; un apoyo al robustecimiento de las capacidades militares de EE.UU; la resolución clara de utilizar estas capacidades frente a cualquier amenaza; una desconfianza con respecto a las instituciones internacionales; y una concepción de impotencia y agotamiento frente a las negociaciones diplomáticas (Daalder y Lindsay 2003: 15). En todo caso los neoconservadores en esencia son una derivación de los nacionalistas. En conclusión, desde ambas líneas, la política exterior de Bush confiere confianza al poder duro y a las ágiles resoluciones que provoca su ejecución. En este espíritu, el término *neoon* engloba los distintivos que marcan la agenda actual de Washington.

Las ideas neoconservadoras no son nuevas en Washington. Se cree que la noción como tal surgió con las políticas que el Senador Henry “Scoop” Jackson²⁴

²⁴ Jackson fue Congresista y Senador Demócrata de EE.UU. desde 1941 hasta 1983. Anticomunista opuesto a la política de detente, favoreció el incremento de las capacidades de defensa en particular el desarrollo de armas nucleares.

promovió en Washington en cuestiones del bien que el poder estadounidense podía brindar al mundo través a de, por ejemplo, una ofensiva en la Guerra de Vietnam. Jackson es afamado por denominar al comunismo, representado en la Unión Soviética, como *un imperio del mal*. Una de sus frases más celebres alude a la visión de una fuerte política exterior dominada por la seguridad al mencionar “en asuntos de seguridad nacional, la mejor política es no involucrar a la política”²⁵. Para el precursor de esta línea, la causa de la libertad y el futuro de la humanidad tenían que ver con la voluntad del país más rico de utilizar su esfera militar. Ya durante su servicio, Jackson preveía el Medio Oriente como la cuna del terrorismo conceptualizándolo como una nueva forma de guerra en contra de la democracia, incitando la idea de un problema colectivo, un terrorismo internacional que no era el dilema de solo un estado. (Wolfowitz 2002: 1) Uno de sus colaboradores, Paul Wolfowitz, calificó a Jackson como un hombre que creía que las decisiones políticas se originaban de convicciones morales (Wolfowitz 2002: 2).

Jackson fue la inspiración y el mentor de nuevos políticos que posteriormente decepcionados con las visiones del Presidente Carter se retiran del Partido Demócrata y se alistan en las filas conservadoras del partido republicano (Manglano 2003). Este es el caso por ejemplo de Irving Kristol, fundador de *The Public Interest*²⁶, el cual en su resistencia a lo que considera una revolución inmoral en los 60s, (debido al auge del alcohol, las drogas, el sexo, entre otros) se enfila entre los grupos conservadores hasta llegar a calificarse en sí mismo como neoconservador (Manglano 2003). Es Kristol uno de los primeros en calificar a un neoconservador como un “liberal atacado por la realidad” (Manglano 2003). En esencia, los neoconservadores tenían fuertes valores morales que apelaban al establecimiento de un estado sólido y responsable no solo a nivel nacional sino a nivel internacional, mucho de esto debido a la concepción de Estados Unidos como el país con “el mejor sistema político en el mundo” (Manglano 2003).

La segunda generación neoconservadora llega a enfatizar el carácter superior de Estados Unidos sobre todo a nivel de política exterior. Esta generación nace predominantemente de la fila republicana y se le agrega el “neo” a su etiqueta conservadora para intentar describir y calificar las nuevas ideas desarrollados por políticos de derecha (Manglano 2003). Continúa en esta generación una oposición al

²⁵ La cita textual menciona “In matters of national politics, the best politics is no politics”. Traducción de la autora.

²⁶ Revista de publicación cuatrimestral de línea conservadora fundada en 1965.

liberalismo de los 60s pero a la vez refuta la retirada de Estados Unidos en Vietnam y su oposición al realismo defensivo del presidente Carter. En sí, la idea básica que surge en estos neoconservadores es que Estados Unidos debería no solo defender sus intereses sino que debería proyectar su fuerza hacia fuera y extender sus actitudes en el mundo²⁷. Posteriormente, los neocons encontraron refugio en la Presidencia de Ronald Regan²⁸.

Ante la aguda tensión que presentaba a la Unión Soviética como la representación diabólica del comunismo los neoconservadores establecieron al país rojo como “una potencia expansionista ante la que era necesario alcanzar imperativamente la superioridad estratégica” (Mangano 2003). Los seguidores y algunos colaboradores de Jackson como Richard Perle y Paul Wolfowitz, que posteriormente colaborarían con el George W. Bush, se unieron a Reagan por su congruencia con las ideas de Jackson, tal como lo mencionó el propio Wolfowitz en el 2002²⁹. No por nada Reagan habló del orgullo de tener en su administración a los Jacksonianos (Fryer 2004). En sí, la percepción de la Unión Soviética como una inminente amenaza en los años 70s y 80s colaboró a que funcionarios neoconservadores de la presidencia actual como el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el Jefe de la Planificación Política Paul Wolfowitz, se opusieran a los diferentes tratados de desarme (Fryer 2004) y más bien se pusieran a favor de la “estrategia de ayudar al enemigo del enemigo” (Callinicos 2003).

Con la presidencia de George H. W Bush, las ideas neoconservadoras y su aplicación en la política exterior de Reagan pierden poder, mucho de esto debido al termino de la Guerra Fría y la expansión de políticas de tono más liberal que las de su antecesor. Existe un cambio en las políticas, reflejado en la denominación otorgada a George H.W. Bush como un internacionalista pragmático. Su presidencia relegó de sus puestos a los halcones de la Presidencia Reagan y en todo caso, los funcionarios neocon que permanecieron en la Casa Blanca fueron minoría durante su gobierno (Daalder y Lindsay 2003: 57). La caída del enemigo soviético no fomentó, en comparación a la presidencia anterior, una política definida desde el “nosotros” o el desarrollo de valores en común que estuvieran condicionados a la percepción de una amenaza foránea. En sí, los neoconservadores de la presidencia de Bush padre se oponían a un

²⁷ Clase Bruce Bagley. Agosto, 2005. FLACSO.

²⁸ Ver *Neocon 101* en The Christian Science Monitor

²⁹ En Discurso de Paul Wolfowitz con motivo de la recepción del premio Henry M Scoop Jackson Distinguished Service Award del Jewish Institute for Nacional Security Affaire. Pentagon City, Noviembre 21, 2002.

nuevo aislacionismo y asumían que el “compromiso [de Estados Unidos] para transformar el resto del mundo era irrenunciable” (Manglano 2003). Y es que a pesar de la caída de la Unión Soviética, la percepción de los neoconservadores era de que el mundo era un lugar peligroso y que por lo tanto, era deber de Estado Unidos conservar su posición hegemónica ante el posible surgimiento de nuevos rivales. La idea con esto era promover un sistema a imagen de los de Estados Unidos.

Ya en 1992 con Bush padre, el Secretario de Defensa de ese entonces Dick Cheney, también de línea neoconservadora, amigo y admirador de Rumsfeld dijo:

Nuestro primer objetivo es impedir el resurgimiento de un nuevo rival [...] [q]ue represente un desafío de la magnitud de la Unión Soviética [...] [n]uestra estrategia debe cambiar de enfoque y concentrarse en impedir el surgimiento de un futuro competidor global en potencia (Callinicos 2003).

Cabe mencionar que el desarrollo de tal política tuvo la colaboración de Wolfowitz. Aún así, el espíritu internacionalista de Bush padre se reafirmó en la convocatoria de alianzas de contención que Estados Unidos realizó contra Irak posterior a la Guerra del Golfo Pérsico y al enfrentar al grupo neoconservador argumentando que las políticas de contención de la Guerra Fría no se aplicaban a los eventos del mundo contemporáneo. Para el grupo neoconservador que se distanciaba de Bush padre, estados pequeños y autoritarios como Iraq debían ser redelineados de acuerdo a las estrategias estadounidenses y así evitar un intento de competir con el país³⁰. Esta idea se ve reflejada en el Defense Policy Guidelines desarrollada por Wolfowitz y Lewis Libby (jefe del gabinete de Cheney durante presidencia George W. Bush) la cual promovía la idea de que Estados Unidos:

“[M]antuviesen se preeminencia militar sobre Eurasia, impidiendo la ascensión de cualquier otro rival, y el fomento de una política de ataques preventivos contar estados sospechosos de estar desarrollando armas de destrucción masiva” (Manglano 2003).

En sí, esta estrategia fomentaba un orden *americano* que dejaba a un lado a las Naciones Unidas como instrumento en el orden mundial y delineaba una estrategia de “ataques preventivos y de un gasto militar imbatible” (Manglano 2003).

La influencia de los neoconservadores y la oportunidad para promover sus visiones a través del gobierno se ve socavada con el mandato del demócrata liberal William Clinton. La estrategia demócrata si bien argumentaba que “actuaremos con

³⁰ Ver Manglano (2003) y Callinicos (2003)

otros cuando podamos pero utilizaremos la fuerza si debemos,” (Loveman 2004: XVI)³¹ buscaba una estrategia más multilateral que promoviera “la democracia y los mercados libres” para el establecimiento de una comunidad global (Ikenberry 2002). Ante la grieta que la caída de la Unión Soviética dejó en la percepción del “nosotros” estadounidense, (por la ausencia de un rival que definiera la seguridad estadounidense) la administración comenzó a poner más atención a los asuntos internos del país (Dolan 2004). Es importante destacar que así como su predecesor, Clinton alimentaba un “orden mundial que no dependiera de una amenaza externa o de una política explícita de equilibrio de poder”; es decir de un enemigo estatal dibujado de manera similar a la amenaza de la Unión Soviética en su momento (Ikenberry 2002). Si bien su visión continuaba las expectativas de afianzar el domino completo de las fuerzas armadas estadounidenses, también se dirigió a trabajar como líder de la cooperación bilateral y multilateral de la seguridad. En todo caso, parte de sus acciones estuvieron dedicadas a operaciones en cuanto la lucha antinarcóticos, asistencia humanitaria, operaciones de paz y disuasión de conflictos (Montúfar 2004:82-83).

Al igual que Bush padre, Clinton también tuvo que enfrentar las opiniones neoconservadoras. Especialmente en lo que tiene que ver con intervenciones de carácter humanitario en Bosnia y Ruanda, la administración de Clinton tuvo que encarar la crítica neoconservadora de que tales intervenciones eran improductivas ante la ausencia de intereses vitales para Estados Unidos en esos eventos. Para 1997 el artículo conservador del *Quadrennial Defense Review* argumentaba que Estados Unidos

“[D]ebe permanecer comprometido como un líder global y destacar las inigualables capacidades de sus Fuerzas Armadas para [...] moldear el ambiente de seguridad internacional en una manera favorable, responder a todo el espectro cuando es de nuestro interés, y prepararse ahora para enfrentar los desafíos de un futuro incierto” (Loveman 2004: XVII)³².

En sí, el vacío y la falta de claridad que la caída de la Unión Soviética dejó sobre quien era su rival, fomentó la idea de la existencia de un mundo en “desorden” (Manglano 2003). Los críticos neoconservadores de Clinton precisaban que era necesario aprovechar la hegemonía estadounidense para redefinir el mundo a imagen de

³¹ La frase textual menciona “we will act with others when we can but use force if we must”. Traducción de la autora.

³² La cita menciona “must remain engaged as a global leader and harness the unmatched capabilities of its arm forces to [...] shape the international security environment in favorable ways, respond to the full spectrum when it is our interest to do so, and prepare now to meet the challenges of an uncertain future”. Traducción de la autora.

los intereses estadounidenses a través de un re armamento del estado (Loveman 2004: XVII). Uno de los grupos neoconservadores que promovían esta estrategia era el Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, el cual favorecía una estrategia con un fuerte aparato militar que enfrentará los nuevos posibles rivales y que promoviera los principios estadounidenses en la arena internacional (Loveman 2004: XVIII). Luego en el 2000, el Proyecto nuevamente enfatizó sus ideas al decir que “la estrategia general norteamericana debería apuntar a conservar y extender [su] posición ventajosa” (Callinicos 2003). Así, para los neoconservadores del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, el peligro a la relativa paz de los 90s era inminente y en ese caso Estados Unidos debería tener la voluntad de ejercer su poderío.

Mantener la paz y seguridad mantenía diferentes significados para los subsecuentes funcionarios. Desde lo académico Condoleezza Rice (2000) mencionaba la incapacidad del gobierno Clinton de establecer una agenda clara acorde con los intereses nacionales. Rice coincidía con sus futuros colegas³³ dentro de la administración Bush en fortalecer las capacidades militares en función de asegurar y procurar el poderío estadounidense en un sistema unipolar. Más que nada se hablaba de que el gobierno desplegará la *voluntad* de ejercer un poder ya único. La actual Secretaria daba énfasis a un sistema en donde las amenazas eran los estados, y por tanto distinguía a Beijing y Moscú como los competidores de Estados Unidos en lo que denominó una ilusoria comunidad internacional (Rice 2000).

En ese sentido, mantener la estabilidad y la paz dependía primordialmente de ir más allá de *moldear* el mundo y estar más bien *preparado*. La vinculación a la organización internacional por tanto se subordina y otras amenazas consideradas globales, por Clinton por ejemplo, como la contaminación ambiental y el genocidio, no se conciben como asunto de seguridad nacional. Ante la percepción de una falta de iniciativa de ejercer efectivamente su poder en el espacio internacional, los neoconservadores veían la agenda de Clinton como difusa y trivial.

Las concepciones neoconservadoras desarrolladas a través de la historia política estadounidense demuestran que, a pesar de que esta no ha sido la línea estratégica principal de los gobiernos en Washington, ha podido difundir su particular percepción sobre los eventos que ha enfrentado Estados Unidos. En particular, en las dos últimas presidencias antes de George W. Bush, la retórica neoconservadora se desarrolló a través de las críticas a las políticas más internacionalistas de Bush padre y William

³³ Cheney y Wolfowitz en 1992 ya argumentaban la necesidad de transformar el momento unipolar en una era unipolar. (Daalder y Lindsay 2003: 41).

Clinton arguyendo de que el mundo pudo haber sido diferente si Estados Unidos hubiera ejercido una política ofensiva. Así también, académicos y editorialistas neoconservadores promovían una presencia más activa de Estados Unidos en el mundo a través de comentarios en organizaciones conservadoras como American Enterprise Institute y en publicaciones como el *Weekly Standard* y *The Public Interest*. Es relevante mencionar que estas entidades mantienen conexiones entre sí y muchos de sus funcionarios formaron parte del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano.

En su llegada a la Casa Blanca en el 2001, a la de George W. Bush lo acompañaban neoconservadores que colaboraron con Jackson y Reagan y en el desarrollo del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano. Este es el caso de Dick Cheney, Paul Wolfowitz, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld, Lewis Lobby, Richard Perle, entre otros. Cheney como vicepresidente, Rumsfeld como Secretario de Defensa, Wolfowitz como Secretario Adjunto de Defensa, Rice como Consejera de Seguridad Nacional y luego como Secretaria de Estado, y Richard Perle como Consejero del Departamento de Defensa fueron cruciales en la definición de las políticas de Bush (Callinicos 2003). De manera singular, las percepciones de los funcionarios de la administración de George W. Bush están ligadas a sus experiencias en la Presidencia de Reagan con la Guerra Fría y un estilo política exterior confrontacional. No es entonces sorprendente los mismos funcionarios de Reagan que ahora ocupan cargos relevantes en la administración Bush fomenten la idea del “eje del mal”.

En este sentido, la retórica neoconservadora se encontraba asentada en el gobierno de George W. Bush antes de los ataques terroristas; así como Jackson fue el modelo intelectual para Reagan, así también Reagan fue el retrato ideológico a partir del cual se dibuja la construcción política del Gobierno de George W. Bush. Ya Charles Horner del Hudson Institute establece a Bush como el arquetipo de la tradición neocon (en Fryer 2004). Sin embargo, al presidente Bush no se lo puede considerar, como lo mencionan Ivo H. Daalder y James M. Lindsay en *American Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, como el títere de los neoconservadores. Bush se presenta como su propio hombre al decidir las estrategias del gobierno. Si bien durante su campaña presidencial fue conocido por sus limitados conocimientos en política exterior, el presidente Bush tenía muy claro hacia donde iba, y por tanto sus políticas eran un reflejo simplemente, de sus creencias³⁴.

³⁴ Ver Daalder y Lindsay (2003).

Para comenzar, proponía alejarse drásticamente de la política exterior de Clinton. Coincide con Rice en la idea de que Clinton no mantuvo una visión o claridad en política exterior. Más bien, aduce una política Clintoniana de corto plazo que pasó de pequeñas crisis en crisis sin establecer prioridades. Para George W. Bush, el despliegue militar estadounidense hacia Somalia era utilizar sus capacidades inútilmente fuera de interés estratégico; el interés de establecer a China como un socio estratégico era mirar la relación con ilusiones; y Rusia era todavía un actor de atención. Poco fue mencionado el terrorismo durante su campaña presidencial o en los primeros ocho meses de su presidencia. En todo caso fueron los Estados malhechores o *rogue* los visualizados como potenciales articuladores de terrorismo en su hostilidad a la democracia y a EE.UU. (Daalder y Lindsay 2003: 35-49).

El presidente Bush visiona una agenda internacional con preferencias claras. No era de su interés lidiar con el genocidio si este no estaba dentro de su parámetro de interés (Daalder y Lindsay 2003:39). En lo que Daalder y James denominan *política hegemónica*,³⁵ George W. Bush sigue los pasos neoconservadores que imaginan un mundo en constante violencia fomentado básicamente por estados malhechores o regímenes hostiles a los principios estadounidenses. Ante esto y en alusión a la preeminencia del rol estadounidense en el mundo, el poder y capacidades de EE.UU. se presume deben ser utilizadas en “convertir estos años de influencia en décadas de paz”. Esto es para el presidente Bush no un asunto de elección: “la opción es falsa. América por decisión y destinos promueve la libertad política”³⁶ (Daalder y Lindsay 2003: 36). La propuesta de Bush en el orden internacional, tomando una lucida explicación de Rice (2000), es que la persecución del interés nacional, en términos de poder, cree condiciones de mercado, libertad, y paz, y beneficios al resto de la humanidad. Por tanto, estos temas se darán en un efecto de segundo orden o colateral (Daalder y Lindsay 2003:47).

Como resultado, el multilateralismo termina siendo irrelevante ante las posibles restricciones de sus mecanismos. Desde el discurso del presidente Bush y posteriormente en sus políticas, se restringen las negociaciones de EE.UU. con Corea del Norte para la neutralización de su programa de misiles; congela el rol activo de

³⁵ Los autores definen hegemónica desde cinco puntos: la creencia de que vivimos en un mundo peligroso en constante desequilibrio, las relaciones se dan entre actores estatales que buscan sus propios intereses, el poder militar es lo más importante, las instituciones internacionales son más bien una traba para los intereses nacionales y, las características de EE.UU. como un gran poder permite que los otros lo vean de manera similar por ende la legitimidad de sus acciones (Daalder y Lindsay 2003: 41).

³⁶ La frase textual menciona “America by decision and destiny, promotes political freedom”. Traducción de la autora

EE.UU. en la solución del conflicto Israel-Palestina: se retira de la Corte Criminal Internacional de Justicia y el Protocolo de Kioto; y abandona del Tratado de Misiles Anti balísticos (Griar y Bowers 2004).

Aún con esto, los primeros meses de su presidencia no destacaron la clase de políticas conservadoras pronosticadas por la línea de su equipo de trabajo. Pese a lo que se creía, no se elevó el presupuesto de defensa, ni tampoco en un principio se ordena la retirada del Tratado de Misiles Anti balístico. Por otro lado, las relaciones con China fueron cordiales y al igual que el presidente Clinton, Bush incentivó las relaciones comerciales. Con Rusia no se tomó mayores iniciativas y para junio de 2001 el Presidente Putin había sido invitado a visitar el rancho de Bush en Crawford Texas.

En Latinoamérica dos países eran de interés. México se estableció desde el discurso de Bush como la relación más importante de EE.UU. en el mundo (Daalder y Lindsay 2003:47). En otro ámbito, Colombia permanecía como un actor crucial en la lucha contra las drogas; sin embargo se decidió no participar en la observación de las negociaciones de paz con la guerrilla³⁷. En cuanto a Al Qaeda, si bien el gobierno predecesor informa de las actividades en marcha sobre el tema y la amenaza percibida, Bush no la estableció como la primera prioridad del gobierno; el tema del terrorismo más bien se aproximaba desde los actores estatales hostiles. En fin, para los seguidores del presidente 43 de EE.UU, los primeros meses de su gobierno parecían desilusionar y más aún no implementar las propuestas de campaña (Daalder y Lindsay 2003: 62-77). Ante la ausencia de un rival visible como la antigua Unión Soviética, las visiones sobre la seguridad no poseían una doctrina clara³⁸.

En este contexto, comentan Daalder y Lindsay, se puede mencionar que septiembre 11 no transformó la visión del gobierno sobre el mundo, más bien lo reafirmó. Septiembre 11 se presenta como una plataforma que evidencia el constante desequilibrio del mundo y la necesidad de fortalecer las capacidades estadounidenses. Si bien el Gobierno Bush concibe las amenazas desde actores estatales y en todo caso es así como vincula a Hussein con el terrorismo, Washington no anticipaba un golpe desde mecanismos no convencionales. Aún con esto, la esencia de los principios neo persisten y septiembre 11 se establece como el caso para que George W. Bush “no [tenga] oposición alguna en el seno de su país” (Bardaji 2004) con respecto al establecimiento

³⁷ En todo caso como comenta Bustamante, el combate a los movimientos subversivos en Colombia era colateral a la lucha contra las drogas (En Fuentes 2004: 95).

³⁸ Clase Bruce Bagley. Agosto, 2005. FLACSO.

de una política exterior más unilateral y ofensiva promulgada por los neoconservadores (Bardaji 2004).

Los eventos de septiembre 11 marca la oportunidad para que las ideas neoconservadores ocupen el vacío dejado por la política de Guerra Fría. Los eventos se perfilan como una oportunidad para establecer una agenda con “claridad moral”, como en su momento lo argumentó el presidente Bush (Barry 2002: 1). El marco de *claridad moral* habla de una ideología que continúa los *Instintos Jacksonianos* de acuerdo al propio biógrafo de Jackson. Su política es una extensión de la propuesta realizada por la generación halconiana de Richard Perle, Paul Wolfowitz, Elliot Abrams³⁹ entre otros, todos ellos colaboradores de Jackson, de Reagan y ahora de Bush.

Su preponderancia en la política exterior de Estados Unidos se pronuncia de manera decidida ante el impacto de septiembre 11; la relativa paz experimentada antes de los ataques terroristas evitó que una retórica ofensiva sea vista como legítima. En sí, los ataques del 9/11 impactaron a Norteamérica de una manera brusca e imprevista, algo que favoreció el sentimiento de los norteamericanos con respecto a la guerra. El nexo entre percepción neoconservadora y la política de seguridad de Estados Unidos es reflejado en el discurso del gobierno y la formación de la denominada *Doctrina Bush*. Sin lugar a dudas, el presidente como la autoridad legítima y oficial para hablar del tema ha tenido un rol crucial en la construcción y percepción de amenazas. Por lo dicho, se puede interpretar que la línea ideológica del presidente Bush se rastrea al neoconservadurismo. En todo caso, George W. Bush, por sus propios meritos y por ser el principal actor del gobierno, viene siendo un agente importante dentro de la corriente neoconservadora desde los inicios de su administración.

La política exterior de George W. Bush

La generación neocon ingresa a colaborar con Bush en su presidencia. Los expertos en política internacional llamados también “Vulcans” habían sido durante la carrera presidencial los tutores del presidente en temas de Relaciones Internacionales. Ahora consejeros, los neocons que sirvieron con Reagan volvieron a encontrar con George W. Bush hospitalidad en la Casa Blanca. Dadas las líneas ofensivas unilaterales rastreadas a los neoconservadores se puede mencionar que estos veteranos en el campo de la defensa y amplios conocedores de la Guerra Fría tuvieron un rol fundamental en la *Estrategia de Seguridad Nacional* del gobierno. Estrategia que ultimadamente ayuda a entender los rasgos más sobresalientes de su política.

³⁹ Abrams ha sido consejero especial del presidente Bush en asuntos del Medio Oriente.

La retórica neoconservadora en el discurso oficial de la Casa Blanca surge unos pocos días después de septiembre 11 cuando el *Quadrennial Defense Review* con una edición que contiene una carta del Secretario de Seguridad Donald Rumsfeld sobre la seguridad estadounidense argumenta que la seguridad de Estados Unidos tiene como objetivo “negar refugio a nuestros enemigos proveyendo vigilancia continua, seguimiento y combate rápido” (Loveman 2004: XX)⁴⁰. Tal construcción marca un giro en una política exterior en el sentido en que la amenaza terrorista propicia una agenda internacional en términos de seguridad y desconfianza de las dinámicas mundiales. La *Gran Estrategia* del nuevo realismo Bushoniano descende de la claridad moral de la administración, plasmada en la *Estrategia de Seguridad Nacional*.

Septiembre 11 trae a mención el repensar y concretar las amenazas. En un plano más amplio 9/11 acomoda en la palestra frontal la búsqueda de una política que busca la creación un mundo seguro a imagen de los valores norteamericanos. Enfrentar las nuevas amenazas oscuras, e impredecibles de los tiranos, ya sea en forma de, estados malhechores o grupos ilegales, implicaba cambiar el status quo e iniciar lo que Ivo Daalder y James Lindsay han denominado la *Revolución Bush*⁴¹. La lógica de supervivencia en un mundo anárquico bajo los preceptos del NNS requiere cambios en las relaciones internacionales bajo dos propuestas esenciales: unilateralismo y acciones anticipadas (preemption).

Llamada también *Doctrina Bush* en referencia a la *Estrategia de Seguridad Nacional*, esta promulga una postura militar unilateral que concretamente argumenta: “nosotros no vacilaremos en actuar solos, si es necesario, ejercer nuestro derecho de auto defensa”⁴² (Loveman 2004: 7) La propuesta de NSS es la de colaborar con el sistema internacional en forma de alianzas ad hoc o coaliciones flexibles (Daalder et.al. 2002:1); defender la paz del país implica disolver cualquier marco exógeno que puedan limitar las acciones militares de Estados Unidos inclusive en forma de cuerpos internacionales (Daalder y Lindsay 2003: 23). La agenda estadounidense menciona que es preferible trabajar con otros países sin embargo en el actual contexto, percibe a las relaciones en la esfera de seguridad bajo argumentos absolutistas del mal vs bien. Preservar la paz en la Estrategia Nacional de Seguridad es un objetivo que activa

⁴⁰ La cita textual menciona “enemies sanctuary by providing persistent surveillance, tracking and rapid engagement”. Traducción de la autora.

⁴¹ Parte del título del libro de Ivo Daalder and James Lindsay (2003)

⁴² La cita menciona “we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense”. Traducción de la autora.

agudamente el componente militar, dejando a un lado las posibilidades de acción bajo estrategias similares a la contención o disuasión con los estados roque.

Con la estrategia de acciones anticipadas, la Estrategia de Seguridad pretende resistir las amenazas antes de que este formadas. Bajo las nuevas concepciones de cómo Estados Unidos debería actuar en el mundo, se busca que sus “ventajas se vuelvan permanentes” sin estar condicionados a ninguna clase de socios o institución que restrinjan la búsqueda de sus intereses (Ikenberry 2002). De manera relevante se percibe primeramente al terrorismo como una amenaza global similar a la amenazas de la Guerra Fría (Condolezza Rice citada en Lemann 2002). El terrorismo debido a sus características asimétricas y a su percepción como inminente, se considera deber ser confrontada por medidas que se adelanten y prevenga a sus amenazas todavía no formadas. La idea es que “nuevas amenazas requieren nuevas ideas” (Callinicos 2003).

Para el gobierno de Bush, el ejercicio de medidas anticipadas es un derecho legítimo dado por el Derecho Internacional ya que ante una amenaza inminente, un estado puede ejercer tácticas ofensivas⁴³. En sí las medidas anticipadas implican acciones ofensivas cuando existe evidencia de que un actor puede atacar. Mientras que “pre-emption” arguye, que aunque no existan pruebas contundentes sobre una amenaza, un estado tiene la habilidad de utilizar sus capacidades militares *anticipadamente* frente a otros actores con el fin de proteger sus intereses nacionales bajo la percepción de una amenaza inminente. Bajo este contexto el Presidente Bush justifica su estrategia enunciando:

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurist often conditioned the legitimacy of pre-emption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today’s adversaries (Loveman 2004: 16).

De esta manera su estrategia preventiva se justifica en la percepción de una amenaza inminente reflejada en el terrorismo y los estados malhechores:

States like these and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic (Dolan 2004).

⁴³ Ver Dolan (2004) sobre los preceptos de Grocio.

La apreciación del gobierno presenta al terrorismo y a los estados malhechores como actores que utilizan mecanismos de acción que violan las reglas del juego internacional y como actores extremos cuyas acciones apuntan a personas inocentes (Loveman 2004: 6). Las acciones de estos grupos se perciben como destructoras, las cuales pueden llegar a implementar armas de destrucción masiva. De tal manera, el gobierno de Bush percibe que las acciones de los terroristas y los estados que apoyan supuestamente el terrorismo promueven acciones hostiles no guiadas por las normas de guerra convencionales. Por tal motivo, la Estrategia de Seguridad promulga el ejercicio de medidas anticipatorias las cuales serán hechas a través de intervenciones en los lugares que se consideren albergan terrorismo. La carencia de una estructura estatal en muchos grupos terroristas, y la idea de que “los terroristas no respetan las fronteras” (Ikenberry 2002) hacen que se crea que *“debemos llevar la batalla al enemigo, quebrantar sus planes, y enfrentar las peores amenazas antes de que surjan* (Bush 2002)⁴⁴.

De manera relevante, la Estrategia de Seguridad del gobierno de Bush simplifica las complejidades del sistema internacional. Define a un eje del mal conformado por grupos terroristas y por estados roque, conectando y haciendo un paralelismo entre las acciones de estados como Corea del Norte e Iraq y los grupos terroristas. Más allá de esto, los eventos de septiembre 11 catapultan un estado de guerra⁴⁵ en contra de estos actores. La presunta adquisición de armas de destrucción masiva por los estados malhechores los establece como actores amenazantes con relaciones terroristas. Entonces, cuando la Estrategia Nacional del 2002 habla de destruir, interrumpir y atacar las comunicaciones, los comandos y las finanzas de los grupos terroristas, también se está argumentando a favor de un ataque en contra de los estados que desarrollan armas de destrucción masiva.

Se redefine de esta manera las normas y las percepciones que han guiado la política exterior de Estados Unidos. Ante la idea de que las nuevas amenazas implican nuevos desafíos, dado su acceso a armas de destrucción masiva, los métodos de agresión se perciben como más difíciles de enfrentar con las anteriores estrategias tradicionales (Loveman 2004: 14). Se considera que existe un punto casi intangible de convergencia entre las acciones e ideología premeditada de los terroristas y los estados malhechores, ideología que con el complemento de la utilización de armas con alcance

⁴⁴ Cita textual menciona “we must take the battle to the enemy, disrupt its plans, and confront the worst threat before they emerge”. Traducción de la autora.

⁴⁵ Basado en discurso de Bush en la Catedral Nacional en Washington. Septiembre 14, 2001.

masivo pueden llegar a impactar a Estados Unidos. En este sentido, la estrategia anticipada se concibe como una forma de adaptarse a las amenazas contemporáneas. La percepción sobre la amenaza inminente que poseen las nuevas armas no convencionales en manos de los grupos ya mencionados, hace que el gobierno de Bush intente legitimar instrumentos ofensivos de una estrategia anticipada.

De manera relevante, bajo la impresión de que los estados que desarrollan armas de destrucción masiva las utilizaran en contra del país se enfatiza el establecimiento de acciones deliberadas que se opongan a la inacción del gobierno. La causa y estrategia contra el terrorismo, entonces bajo este concepto, se visualiza como justa, tal como lo argumenta la Estrategia Nacional. Lo mismo sucede con las medidas que contemplan la una masiva inversión militar, la intervención directa a los estados considerados amenazantes y la depreciación de las normas internacionales (Loveman 2004: 16).

Conclusión

Las premisas desarrolladas han intentado examinar a través de referencias empíricas el papel de lo social como determinante en las prácticas políticas de un estado. Desde el caso de la agenda internacional de EE.UU. post septiembre 11, se propone que existen cambios fundamentales en la política exterior estadounidense como resultado de las creencias que comparten los hacedores de política en Washington.

Son varias las reflexiones a destacar. El ejercicio expresa que la construcción social de un gobierno permite identificar *porque* el actor estatal prefiere ciertas estrategias en la persecución de sus intereses. Ciertamente, otras variables pueden mantener una relación causal en la implementación de una agenda internacional. Sin embargo el interés de este trabajo ha sido, tomando el caso estadounidense, identificar la influencia de las creencias, percepciones y el conglomerado de ideas en la habilitación de un juicio de valor sobre sí mismo y el mundo en que interactúa. Esto conlleva a la realización de una estrategia consecuente con la lógica de los actores. La relación de causalidad ha sido revisada desde lo empírico en términos de la persistencia de un idealismo que en una política exterior favorece la expansión de los valores norteamericanos hacia otros países.

Entonces, las dinámicas en que se desarrolla la agenda estadounidense revelan una concepción e imagen del sistema, desarrollados a través de los años, también con connotaciones valorativas. Las observaciones sobre la construcción histórica intentan dar respuesta sobre *quien* es EE.UU. en términos de su política exterior. Es decir, una

política exterior no surge abruptamente; la causalidad entre política e ideas viene dentro de un proceso de socialización e institucionalización de ideas que llegan a definir el universo de posibilidades de acción del estado (Keohane en Viotti y Kauppi 1999: 301).

En el caso de la línea de Bush, existen antecedentes sobre el idealismo estadounidense que promueve; evaluar la política exterior de Estados Unidos en los últimos años entonces requiere observar el legado político de los diferentes gobiernos. Se ha observado que la administración Bush rastrea su pensamiento y vínculos a políticos influyentes en el contexto del realismo de la Guerra Fría, como del presidente Reagan, quien priorizaba la estrategia ofensiva. La socialización de las nociones excepcionalistas en sus contradicciones, entre el aislacionismo y la propagación internacional de sus valores, ha establecido una lógica permanente en la política exterior estadounidense que alude: a una virtud moral estadounidense, a una consideración de que sus valores tienen aplicación universal (que pueden ser trasladados a la arena internacional), y al reemplazo de compromisos internacionales por mecanismos unilaterales cuando se percibe diferencias de intereses con otros actores.

Tales nociones son criterios que se han institucionalizado en la agenda internacional estadounidense. Con todo, son ideas normativas que han persistido en la Doctrina Bush creando un criterio sustentado en términos de bien vs mal. La Doctrina Bush desde los propios principios que emana, no solo busca preservar la paz para el estado norteamericano sino que también intenta extender tal condición al mundo en virtud de las posibilidades y capacidades militares que el país tiene para hacerlo (Daalder et. al. 2002: 2).

Al hablar de capacidades se puede identificar una línea política que atraviesa el sistema internacional con estrategias realistas desde un espíritu idealista. El realismo y el idealismo se fusionan entonces; la parte cognitiva --todo lo que implica lo humano y la carga moral de EE.UU.-- se alinea a favor de una propuesta de supremacía militar y acción ofensiva.

En otro nivel, la causalidad ha sido revisada desde el impacto de la identidad neoconservadora en las líneas (principios) que rigen la política exterior del gobierno Bush y sus implicaciones para sus preferencias en estrategias. Estos factores demuestran la formación de una identidad que manifiesta un rango específico de posibilidades de acción que podemos esperar y cuyas preferencias, en el marco de septiembre 11, han sido representadas en la *Estrategia Nacional de Seguridad o Doctrina Bush*.

Aún con la continuación en la actual agenda de los elementos más esenciales y de criterios precedentes en la línea internacionales de EE.UU., se propone el surgimiento de alteraciones determinantes en la agenda post septiembre 11 en lo que se perfila como un “internacionalismo americano distinto” (Daalder et. al. 2002:1). Una revisión de las propuesta neoconservadoras da cuenta de las observaciones “hiperrealista” del mundo y de sí mismo. Existe una congruencia de opiniones en cuanto *armar* las relaciones de EE.UU, literalmente hablando, frente al resto del mundo. Las propuestas de las diferentes administraciones anteriores sin duda alguna han reconocido la existencia de amenazas asimétricas impredecibles y transnacionales. No obstante en los últimos años se articula una visión que va más allá de precautelar la seguridad global desde un proceso integral y que pasa a una seguridad cuyos objetivos están limitados a una preocupación enfáticamente interno (Montúfar 2004:100). Con todo el vínculo de la seguridad global para Estados Unidos actualmente se da en cuanto se busca una “intervención estadounidense permanente para evitar que [las amenazas] se activen” (Montúfar 2004: 98).

Por motivos de esquematización se ha configurado a los hacedores de política colectivamente desde la figura del neoconservadurismo; si bien Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice o el propio presidente no se califican como neoconservadores, haciendo un balance de las visiones los hacedores de política, estos comparten características inherentes a la tradición conservadora. En ese sentido, la agenda internacional estadounidense es consistente con la visión neoconservadora de un mundo inseguro. Ahora, al hablar de neoconservadores no se intenta que sus calificativos reflejen características perniciosas o conspirativas. Más bien lo que se intenta identificar es la lógica y la visión desde la que trabajan sus preferencias.

Con esto dicho, los neoconservadores son una variante del conservadurismo con cualidades distintivas. Si bien son diversas las líneas y tendencias desde la que vienen los funcionarios de Washington, de una manera integral mantienen ideas similares fundamentadas en el neoconservadurismo. La reflexiones concluyen que los neoconservadores mantienen un absolutismo moral resumido en la idea de que vivimos en un mundo de constantes peligros, en la promoción de no reservaciones a la hora de utilizar el poder y la confrontación militar, y en el énfasis de un ethos de intervención global renuente a la influencia y compromisos duraderos con otros actores. Por tanto, favorece un progresivo componente de seguridad.

En este contexto, septiembre 11 no es el origen de una visión de un mundo en crisis. Las líneas morales, agudamente conservadoras y los individuos que rodeaban al Presidente Bush ya existían en su administración. Sin embargo, el tiempo y espacio en que acontece septiembre 11 legitima las maniobras a las que alude, cambiando el *cómo* de sus prácticas internacionales. Incluso, la administración Bush absorbe en su *Estrategia de Seguridad Nacional* mucho de los preceptos argumentados por las propuestas *neoconservadoras* del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano. Este es el caso específicamente de la propuesta de acciones anticipadas para enfrentar a los grupos terroristas y los estados *malhechores*. La nueva estrategia marca un giro en la política exterior norteamericana en el sentido de que abandona los mecanismos de disuasión y contención ejercidos por la Casa Blanca al buscar no solo enfrentar las amenazas inminentes sino también las potenciales amenazas anticipadamente.

En particular, la Estrategia de Seguridad Nacional asume mucho de los principios neoconservadores del grupo en poder en cuanto a la expansión de influencia ideológica, la promoción de mecanismos unilaterales, el fortalecimiento de un incontestable poder militar, una indiferencia a mecanismos internacionales, y un absolutismo moral. Lo que se visualiza son cambios en las preferencias de acción y estrategias estadounidenses como resultado de creencias neoconservadoras en política exterior.

Los eventos de septiembre 11 son importantes porque para el gobierno estadounidense, legitima las percepciones de sus hacedores de política y en todo caso acredita, para el gobierno, las consideraciones neoconservadoras sobre la instucionalización de sus creencias en la *Estrategia de Seguridad Nacional*. Ciertamente, antes y después de septiembre 11, los hacedores de política en Washington ejercieron un mismo frente y una propuesta única coherente pero los eventos propulsan su retórica. Posteriormente, otro factor que favorece la proliferación de una retórica que legitimaba los procesos de seguridad tienen que ver como lo comenta Claudio Fuentes, en que el presidente Bush no enfrentó un contra-balance desde el Congreso en los días posteriores al 9/11 (Fuentes 2004:30). Al mantener mayoría republicana en ambas cámaras, la agenda internacional de Bush mantuvo un apoyo a su propuesta ofensiva y a los diferentes mecanismos que después vendrían.

Por su puesto, las ideas que han guiado las acciones del gobierno son más bien *senderos cognitivos* del posible rango de acciones del gobierno. Ambos factores han sido importantes en el impacto que la construcción social de los hacedores de política ha

ejercido en el pronunciamiento oficial del gobierno. Las prácticas y visiones del presidente actual y de su círculo de asesores es importante para entender el carácter moralista y militar de la política exterior del país a partir del 2002.

A través de la información estudiada, se ha podido ver entonces que existe una lógica detrás de la política ofensiva y preventiva de Estados Unidos. Anterior a septiembre 11 como se pudo evidenciar, existieron otras posibilidades de acción para la política del Gobierno Bush; existía un contexto más rígido frente a políticas securitizadoras. Aún así, el rango de preferencias en la que Estados Unidos actuaba estaba constreñido a nociones específicas y daba cuenta de concepciones que evocaban a un mundo peligroso. Pese a que su noción del mundo ya existía, la dinámica de 9/11 en el orden internacional actúa como plataforma para razonar un proceso de securitización. Una vez más, se puede evidenciar que las percepciones al nivel de la toma de decisiones importan e importan muchísimo. El poder y hegemonía de Estados Unidos es incontestable, su posición en el sistema es único. Si bien estas capacidades han sido utilizadas en la promoción de marcos multilaterales, al momento el mismo poder ha construido una agenda esencialmente securitizada. Sus cambios en las líneas internacionalistas se basan en la adición de cuatro elementos: la prioridad de la lucha contra el terrorismo, la ejecución de acciones militares anticipadas, la ausencia de distinción entre terrorismo, estados malhechores, y tiranos y la creación de alianzas flexibles⁴⁶.

El nuevo realismo Bushoniano eclipsa los avances norteamericanos en el énfasis dado a la seguridad humana en los años anteriores, para hablar esencialmente de amenazas al componente estatal como tal. En el caso del gobierno Clinton por ejemplo, la seguridad nacional se sustentaba en tres categorías: los intereses vitales (supervivencia del país), los importantes (bienestar nacional y mundial) y los humanitarios (asistencia humanitaria, desastres naturales) (Montúfar 2004: 80). Estas categorías se articulaban en una sola estrategia en donde las amenazas externas a la

⁴⁶Antes de 2002, en la historia de la política internacional estadounidense el terrorismo nunca se configuró como el eje de su estrategia internacional, tampoco existen indicios de que acciones anticipadas; pese al unilateralismo presente el Presidente en poderla obtenido primeramente al autorización del Congreso para intervenciones militares o ha iniciado acciones militares en apoyo a iniciativas multilaterales. En el caso de intervenciones como por ejemplo en Centroamérica tenía que ver con operaciones frente a interferencias externas en el hemisferio basado en la Doctrina Monroe. Así también, las acciones cubiertas de los 50s y 60s no tuvieron la participación considerable de las fuerzas armadas. Por otro lado, su política evidencia la separación de estrategias y aproximación a temas de acuerdo a actores estatales y no estatales. En el caso de las alianzas, EE.UU. demuestra haber desarrollado alianzas que dan forma a sus misiones y que han tomado en cuenta el rol de las instituciones internacionales. Actualmente la misión o amenaza específica crea las coaliciones flexibles y amplias. Ver Hook y Spanier (2006) Daalder (2002).

dinámica estadounidense se vinculaban a la seguridad nacional. Tomando como fondo el espíritu mesiánico estadounidense, se puede recoger el análisis de Cesar Montúfar sobre el gobierno de Clinton al explicar:

[A]ntes que una estrategia coercitiva, vinculación y expansión, fue concebida como una política articuladora y centralizadora, como un proyecto expansivo de organización del espacio mundial en función de los intereses vitales importantes o humanitarios (Montúfar 2004: 86).

Con todo, la revolución Bush a la que se ha aludido debilita el proyecto expansivo de la promoción de valores liberales, concebidas en la democracia y libre mercado, subordinándolos a la seguridad en términos de una amenaza omnipresente en la figura del terrorismo (Montúfar 2004:87). Su agenda internacional desplazó el énfasis a dilemas políticos abarcados en el Protocolo de Kioto y la Organización Mundial del Comercio, para presentar sus relaciones desde un pesimismo sobre las intenciones de los actores mundiales. La estrategia de Seguridad Nacional exterioriza un juicio de valor que anticipa una dinámica mundial corrupta y hostil. Ciertamente, las sugerencias de los hacedores de política, antes y después de septiembre 11, con respecto a la legitimidad estadounidense para cambiar regímenes políticos, para criticar las organizaciones internacionales y para fomentar de mecanismos inflexibles que van desde acciones anticipadas hasta el rearmamento militar, daban luces sobre el escepticismo del gobierno estadounidense en negociaciones diplomáticas y en el voluntarismo político.

Palabras como “eje del mal” “primacía” “preservación” “incertidumbre” son inseparables de las representaciones de un mundo en crisis y la transformación de una agenda internacional que advierte la movilización del estado hacia políticas no consensuadas y mecanismos militares de corto plazo. En ese sentido se alude a la proliferación de reglas especiales ajustadas al terrorismo.

Por tanto, la Doctrina Bush continúa la visión no aislacionista al orden internacional. Sin embargo, sus ideas respecto a fomentar estabilidad y paz se distancian de una visión más positiva que veía al comercio o los derechos humanos como articuladores de un consenso mundial y por tanto estabilidad. En todo caso, la política exterior estadounidense percibe actualmente estos temas como efectos colaterales que surgen de la voluntad estadounidense de ejercer sus capacidades.

Adicionalmente, se llega a desdibujar la línea estratégica estadounidense con objetivos militares limitados (como la Guerra de Corea, y la Guerra del Golfo Pérsico)

para dar paso a una política que ve las reglas internacionales como inoportunas y se habla por tanto de un “multilateralismo a la carta” (Daalder y Lindsay 2003: 14). La retórica del terrorismo viene a justificar desde la visión estadounidense, el despliegue de prácticas securitizadoras que implanta todo un componente material y discursivo a favor de prácticas ofensivas y de emergencia. A partir de esto deja de apostar a la seguridad nacional desde el rol de EE.UU. como actor estabilizador de las condiciones globales de multilateralismo, compromiso y negociación.

Después de la Guerra Fría, las políticas del gobierno de Bush se establecen como las más controversiales, concretas y a la vez simplistas del estado norteamericano. Se ha dividido al mundo entre el bien y el mal: entre los terroristas y los que están con Estados Unidos, entre los que apoyan las estrategias de acciones anticipadas y los que no lo hacen. Con esto se extingue una línea de acción que si bien promulgaba el predominio y fortalecimiento militar del país, razonaba al mundo como complejo y al hablar de estabilidad y paz priorizaba métodos que iban desde la *proyección*, la *contención*, la *disuasión*, y la *vinculación*. Para la Estrategia Nacional Estadounidense, las respuestas a las amenazas a la humanidad continúan, las complejidades del mundo moderno se acentúan y son cada vez más difíciles de manejar. Ante esto, para EE.UU. es indispensable desarrollar fortalezas que enfrenten las nuevas dinámicas. El tiempo determinará si la visión respecto a la supremacía de la fortaleza de un solo actor podrá enfrentar las complejidades del mundo.

Capítulo 2

Estrategias y prácticas estadounidenses

Introducción

En el estudio de las Relaciones Internacionales el tema de la seguridad internacional estuvo idealizado por mucho tiempo en la imagen del estado. Sin embargo, ya en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, E.H. Carr advierte la incapacidad de la tecnología militar para minimizar los peligros a los que se enfrenta una nación (Tickner en Booth y Smith 1995: 175). Existe, dicen los críticos de la seguridad realista, concordando con Carr, peligros de varias dimensiones y de múltiples niveles (Tickner en Booth y Smith 1995: 187). Aún con esto, el carácter de los estudios de seguridad no ha dejado de centrarse en la noción de amenaza. Los temas de esta propuesta cruza ambas líneas de cuestionamiento: se centra en el tema de la conservación del estado y la consideración de amenazas de carácter no militar como posibles dinámicas en el escenario internacional actual. Este capítulo revisará esta perspectiva desde el caso estadounidense identificando como se construye la idea de “amenaza” desde la retórica de la lucha contra el terrorismo implantada en el 2001 en la administración Bush.

En EE.UU. en particular, el terrorismo y el narcotráfico han sido señalados como amenazas asimétricas a la nación. Pero como se configura un tema como un asunto de seguridad? De acuerdo a Buzan, tiene que ver con supervivencia, con la percepción de que existen elementos que ponen en peligro, en este caso, el bienestar del estado. Al hablar de un proceso de securitización se enfatiza en la movilización de los esfuerzos del estado (Buzan et. al. 1998: 4) hacia cuestiones que tienen un carácter de contingencia y urgencia. En este sentido, el análisis parte de la afirmación que, desde el 2001, EE.UU. ha establecido una agenda de carácter de seguridad con respecto al narcotráfico y la migración. Esto quiere decir que se ha implantado una visión que ve a estos temas como elementos que socavan a la nación. Esto no descarta que los temas analizados en este trabajo, como el narcotráfico por ejemplo, no hayan mantenido una línea de seguridad previamente. Más bien la propuesta de este trabajo es identificar como las políticas desde el 2001 contra el narcotráfico y la migración se configuran desde una nueva agenda estratégica de seguridad definida desde el terrorismo, diluyendo por tanto las diferentes naturalezas de cada uno.

El capítulo anterior presentó el contexto de los eventos terroristas de septiembre 11 de 2001 como la plataforma de la cual surge una política internacional de carácter

ofensiva en lo que se ha llamado la *Doctrina Bush*. A partir del contexto antiterrorista la Doctrina ha legitimado una estrategia clara basada en acciones anticipadas y políticas ofensivas unilaterales. Frente a este contexto, se ofrecen también nuevas estrategias y diferentes justificaciones en las políticas del narcotráfico y la migración. Como resultado, en primera instancia se indica el desdoblamiento de un proceso de securitización continuo e intensificado en las políticas estadounidenses. Es decir, en la agenda internacional estadounidense se ha instaurado prácticas extremas, medidas urgentes y el rompimiento de procedimientos establecidos para enfrentar los temas en mención, desestabilizando las líneas de acción utilizadas previamente. En un segundo punto y como conclusión principal, se propone que la securitización de las prácticas estadounidenses frente al control del narcotráfico y la migración ofrece innovaciones en su agenda en el sentido de que ambos se condicionan a la construcción de amenaza del terrorismo.

Estimaciones iniciales

Este escrito tiene como propósito presentar empíricamente los procesos securitizadores de la Doctrina Bush. Al hablar de la securitización del narcotráfico y de la migración se asume entonces que ambos temas han sido elevados al estatus de seguridad. En sí, las innovaciones en la política del gobierno se presentan en forma de medidas extremas. Por varias décadas se ha hablado de una agenda más amplia en seguridad con dinámicas que van más allá de conflictos militares entre estados. El debate actualmente, por tanto, está vinculado a proveer una definición coherente a lo que la palabra *seguridad* emana para los diferentes actores del orden internacional. Al hablar de temas esencialmente no militares como el narcotráfico y la migración, la observación de una política securitizada se reflexiona desde las categorías conceptuales desarrolladas por Buzan, Wæver, y de Wilde.

En ese sentido, luego de dar cuenta en el capítulo primero sobre los imaginarios de inseguridad en la agenda internacional estadounidense post septiembre 11, esta sección recorre, tomando la tres postulados de securitización a las que aluden Buzan et. al., la construcción del narcotráfico y la migración como amenazas.

Las categorías analíticas de Buzan et. al. en la retórica de seguridad del narcotráfico y migración se definen desde tres características. Una de ellas tiene que ver con la presentación retórica de un tema como amenaza existencial, en este caso del componente estatal; el debate desde una retórica de seguridad implica el uso de significados que aluden a criterios de importancia y prioridad. La segunda característica

de una plataforma con seguridad substancial identifica la existencia de una estructura que fomenta la propuesta de acciones de emergencia y que por tanto mantiene una autoridad para desestabilizar los patrones de interacción política. Por último y como corolario de esta, la tercera característica implica el surgimiento de prácticas que aluden un sentido de urgencia, estrategias que se alejan de las prácticas normativas. Los agentes securitizadores sobre todo si son, como en este caso, parte de la estructura del gobierno nacional (departamentos, secretaria, agencias, etc), legitiman las prácticas y por ende la institucionalización de políticas internacionales securitizadas.

Los postulados que se presentan a continuación afirman primeramente el potencial componente de seguridad del narcotráfico y la migración desde las percepciones o retórica del gobierno. Existe en ambos casos características que definen al narcotráfico y la migración como temas de amenaza al estado construidas por el aparato estatal y que por tanto legitiman las acciones securitizadas. En primer lugar, sus aproximaciones se debaten desde un discurso que alude a los costos y a la desestabilización que el flujo tanto de la drogas como de la migración pueden causar para el territorio estadounidense.

La construcción de amenazas de seguridad no necesariamente implica la utilización de mecanismos militares y el uso de la fuerza sin embargo, en las reflexiones desarrolladas se evidencian un alto componente militar. Aún con esto lo importante a distinguir en la construcción de amenazas tiene son los términos que se utilizan para representar los peligros del narcotráfico y de la migración y la importancia que por tanto adquieren cuando se trabaja sus significados desde categorías de peligro, contingencia, conflicto y alarma.

En un segundo ámbito, la securitización de las políticas de migración y contra el narcotráfico se manifiesta desde la identificación de actores del gobierno que articulan las políticas de seguridad. Esto tiene que ver con que las políticas frente al narcotráfico y la migración se han canalizado en departamentos determinantes dentro del gobierno nacional como las Secretarías de Estado, Defensa y Seguridad Nacional, y con la participación de agencias asignadas a operaciones de inteligencia y defensa. A resaltar es el símbolo de autoridad y la capacidad que las entidades al frente del narcotráfico y la migración poseen para organizar medidas inmediatas, prioritarias y de exención al debate público. De allí que se presentan los actores que securitizan y cuyos espacios de acción legitiman el desarrollo de medidas emergentes.

En un siguiente aspecto, se condensan las circunstancias en que el discurso securitizador y los actores securitizadores ocurren en la práctica. Es decir, la intervención de estos dos factores es evidente en los efectos substanciales que tienen en la edificación de nuevos procesos, mucho de ellos radicalmente diferentes a las políticas tradicionales presentadas antes de 2001. Ocurre de acuerdo a estas reflexiones, el manejo de medidas que traspasan las reglas constituidas más allá de lo político y que ante una nueva realidad tolera la intensificación de las estrategias.

Para finalizar se identifica una construcción política en donde los imaginarios del narcotráfico y la migración aplican la retórica de seguridad desde el terrorismo. De allí que se habla no solo de amenazas *no militares* securitizadas sino que además del condicionamiento del narcotráfico y la migración a definiciones, objetivos, y causas exógenas a las normalmente atribuidas a estos temas. Lo interesante de este proceso es observar como las políticas de ambos temas se construyen desde la lucha global contra el terrorismo para Latinoamérica, específicamente en la zona andina. Como resultado se argumenta que la construcción de seguridad del narcotráfico y la migración de EE.UU. bajo los lentes del terrorismo, ha ocasionado la extensión del perímetro de seguridad estadounidense en Latinoamérica.

Amenazas a la seguridad: significados desde el narcotráfico y la migración

Los sucesos del 2001 redefinen las prioridades de la política exterior estadounidense. Se establecen como la plataforma desde la que se legitima un cambio de política. El terrorismo se perfila como la base de las acciones securitizadas norteamericanas. La esencia de los objetivos estadounidense no se altera: el orden y la búsqueda de la paz siguen siendo más importantes que nunca. No obstante, en sus diferentes discursos a la nación post septiembre 11, los hacedores de política en Washington argumentan que el mundo es diferente, los enemigos de hoy no son los mismos de antes, sus estrategias son mucho más destructivas, impredecibles y discriminatorias. De allí que ante nuevos cambios y nuevos enemigos, se requieren nuevas estrategias.

El debate sobre las “nuevas amenazas” no es del todo nuevo. Brian Loveman (2004) rastrea, al igual que otros estudios,⁴⁷ el surgimiento de amenazas asimétricas y transnacionales en el escenario de la Post Guerra Fría. Desde los 90s y ante los cambios globales, la política estadounidense ha apelado a una estrategia de “presencia externa” (forward presence) en el Gobierno de George Bush padre, o de “vinculación y

⁴⁷ Ver Brian Loveman ed. (2004) y Cesar Montúfar (2004).

expansión” (engagement and enlargement) durante la presidencia de William Clinton (Loveman 2006: 2-3). Ambas respondieron a la inestabilidad que el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental, armas químicas entre otras, han creado a la democracia y al mercado. De allí la existencia recurrente en los últimos años de una política de seguridad comprensiva e integral.

Aún con esto, la propuesta estadounidense de precaución frente al narcotráfico y la migración en los últimos cinco años se extiende y se presenta desde el lente del terrorismo. El origen de la política norteamericana en sus intentos de preservar los intereses vitales de la nación ya sea en términos de territorio, soberanía, población, o acceso a recursos no ha cambiado (U.S. Department of Defense, Annual Report to Congress 1999). La promoción de una política de seguridad entonces se legitima desde la necesidad de enfrentar estos problemas ahora y por tanto la necesidad de implantar normas extraordinarias. Actualmente, la estrategia estadounidense dista de enfrentar los tres temas desde prácticas independientes enfatizadas anteriormente, y en todo caso, los significados del terrorismo, narcotráfico y migración se han sobrepuesto y complementado entre sí.

Narcotráfico

Bajo la política exterior norteamericana, el narcotráfico se estructura como un enemigo a la seguridad del estado de carácter transnacional. En EE.UU. se concibe el tráfico de drogas como una erosión a los intereses del estado medido económicamente en un costo de 160 billones de dólares, repartidos en costos a la salud (\$14.9), la productividad laboral (\$ 110.5), y acciones criminales (\$35) (Pearl 2006: 4). Más allá de esto, se considera que el 60 % de los reclusos se encuentran en las prisiones estadounidenses por crímenes relacionados con las drogas (Pearl 2006: 4). Así también, el tráfico y consumo de drogas condicionan muchos de los actos criminales y violentos dentro de Estados Unidos. Más allá de esto, la actividad del narcotráfico está ligada a la generación del lavado de dinero y de otras acciones económicas, beneficios que se encuentran fuera de los marcos legales estatales (Pearl 2004: 5). En este contexto, las drogas se perciben como una amenaza social, económica y de seguridad para EE.UU.

Tomando en cuenta que cuatro quintos de las drogas consumidas en EE.UU. tienen procedencia extranjera, y dada su significado transnacional, la política exterior de EE.UU. ha legitimado la edificación de una figura de amenaza de drogas con “origen” fuera de sus fronteras (Youngers y Rosin 2005: 15). Encaminados por la política de erradicación del narcotráfico desde sus lugares de origen, el estado

norteamericano ha desarrollado una estrategia que busca desestabilizar las drogas en lo que ha llamado los cinco puntos críticos en la cadena de cultivación y uso de las drogas: áreas de cultivación, procesamiento del cultivo, transportación, distribución y uso (International Narcotic Control Strategy Report 2006). Sin embargo, a través de la concentración de estrategias en los puntos de producción y procesamiento, se ha buscado atacar el “mal” desde la fuente para así evitar su expansión a puntos menos controlables como el de tránsito aéreo, terrestre y marítimo. Bajo este esquema, se reafirma entonces los ideales de la Estrategia de Seguridad de actuar “contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas” (Rojas 2004: 12).

Las tácticas desarrolladas en los 90s han sido continuas y simultáneas desplegándose como respuesta a una amenaza identificada como un “caldo de cultivo para la delincuencia [...] y la violencia política, ocasionando un aumento de los problemas de seguridad para la ciudadanía y destruyendo la estructura social de comunidades y barrios” (Youngers y Rosin 2005: 15). En los 90s el narcotráfico y la estable producción 200 mil hectáreas de coca en los andes eran considerados como parte de los efectos de la desigualdad social y económica, y la inestabilidad democrática en la región⁴⁸. El narcotráfico se lo construía, entre otras cosas, desde los efectos colaterales de los problemas económicos y sociales (Loveman 2006: 7-8).

La retórica estadounidense al 2006 mantiene el postulado de la amenaza del narcotráfico desde los costos sociales y económicos. Ciertamente, la propuesta de implementar una política integral comprensiva frente a las características de un enemigo transnacional se ha mantenido en cuestión de fortalecer las estrategias militares. Inclusive respecto a esto, Brian Loveman (2006) argumenta que las prácticas unilaterales y de intervención ofensiva han estado presentes implícitamente en políticas anteriores al 2001 (Loveman 2006: 2-4). En 1999 El Comando Sur (SOUTHCOM) ya enfocaba en la región, con sus 33 países como área de responsabilidad, un 90% de sus operaciones en la lucha contra el narcotráfico (Loveman 2006: 10). Más sin embargo, su propuesta se ha flexibilizado hacia una estrategia en donde la seguridad externa e interna se reconceptualiza desde lo ofensivo y desde la imagen del terrorismo, en donde los significados se encuentran cargado de connotaciones de supervivencia.

⁴⁸ En el 95 la audiencia del General Barry McCaffrey ante el Congreso menciona el papel de la dislocación económica y social en el cultivo de la droga. De allí la retórica a favor de la democracia y el libre mercado como mecanismo para fomentar oportunidades. Ver Loveman (2006:7-8).

Post septiembre 11 en la voz del Comandante James Hill del SOUTHCOM (2003) se discute el narcotráfico como una fuerza perversa de destrucción hacia países grandes o pequeños, ricos o pobres, débiles o fuertes. En el discurso de seguridad del narcotráfico, se disminuye el argumento de la influencia de lo socioeconómico para proceder a reflexionar el tema desde la imagen de crímenes de alto impacto. En esencia, se construye una visión del narcotráfico que lo relaciona con significados esenciales de seguridad, es decir de prácticas extraordinarias que operan desde la noción de guerra y últimamente como armas de destrucción masiva.

Específicamente, las consideraciones sobre los componentes desestabilizadores de narcotráfico, de acuerdo al General Brigadier Benjamin Mixon ante el Congreso de EE.UU., reflejan los nuevos vínculos del tema con las altas y sensibles esferas de la seguridad (2004). El General Mixon menciona por ejemplo, la necesidad de enfrentar al narcotráfico de acuerdo a su naturaleza de “destrucción masiva” enfatizando la necesidad de medidas más allá de lo político (Mixon en United States Southern Command 2004). Sobre todo invoca una agenda implementada y decidida desde el Departamento de Defensa, el Pentágono entre otras agencias de alta seguridad (2004). El compromiso de EE.UU frente al tema y en Latinoamérica por lo tanto, no ha sido canalizado desde las líneas del debate público. Al contrario, mantiene connotaciones de conflicto con cualidades de peligro redefinidas y remontadas a la categoría de armas de destrucción masiva. Como resultado, se sobrepasa las connotaciones de actividad criminal asociadas anteriormente con el narcotráfico.

Migración

En febrero de 2001, en su primera visita internacional casualmente a México, el Presidente George W. Bush diserta en favor de una migración ordenada, segura y legal hacia los Estados Unidos, reconociendo además, que al momento, el sistema migratorio sufría muchas deficiencias que condenaba a los inmigrantes a una vida insegura.

Las ideas promulgadas por el Presidente Bush respecto a los problemas a los que se enfrentaba el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en ingles) de Estados Unidos no eran nuevas. Ya para 1997 con Clinton se hablaba de reformar el sistema de inmigración bajo la Comisión Jordan⁴⁹. Indudablemente, para el gobierno norteamericano los problemas del INS en cuanto a la eficiencia de sus

⁴⁹ La Comisión Jordan toma el nombre de su presidenta Barbara Jordan. Creada en 1990 bajo el Immigration Act la Comisión bipartisana tenía como objetivo recomendar reformas de migración al Congreso de Estados Unidos y ofrece continuos reportes sobre el impacto de los flujos migratorios a nivel, económico, social, ambiental, y político.

servicios y el cumplimiento de las leyes de migración estaban a la vista; el problema radicaba en cómo solucionarlo.

A nivel regional la inmigración ha sido una preocupación para EE.UU. cuyos huéspedes de procedencia Latinoamérica alcanza un 53.3% de su población extranjera (Migration Policy Institute Staff 2005). Anteriormente, se ha relacionado la inequidad económica, los conflictos armados internos como fuente de migración nacional e internacional. Desde ese ámbito en 1995 el General Barry R. McCaffrey ante el Congreso de EE.UU. expresó la necesidad de controlar “peligros transnacionales como el terrorismo, el tráfico de drogas y la *“migración de personas”* (Loveman 2006: 6)⁵⁰. En la agenda estadounidense ha existido una preocupación sobre los flujos migratorios sobre todo como resultado de la inestabilidad política y financiera de los gobiernos latinoamericanos y de sus altos índices de desempleo rural (Loveman 2006: 8). Es desde estas consideraciones que se ha identificado previamente a los flujos migratorios como *“potenciales amenazas a la seguridad”* (Loveman 2006: 8)⁵¹.

Ciertamente, la estructura del INS era percibida como ineficiente y obsoleta en cuanto a la misión y los servicios para los que fue formada. Con Clinton, comenzaron los pasos hacia una reestructura de la institución que buscaba eliminar las oficinas distritales, dividir las funciones del INS, y fortalecer sus departamentos (Aleinikoff en Donald Kettl y Century Foundation 2004: 77). Aún así, las nuevas regulaciones y el incremento a los recursos del INS eran percibidos como procesos modestos (Aleinikoff en Donald Kettl y Century Foundation 2004: 77).

Sin embargo, un momento clave en la reestructuración de la misión, objetivos, y estrategias respecto al dilema de la migración se desarrolló a partir del 11 de septiembre de 2001. La información sobre los terroristas del 9/11 revelaban la participación de individuos con status de no inmigrante. Es así que, como comenta Alexander Aleinikoff en su texto *Immigration*, “los eventos del 11 de septiembre pusieron un nuevo énfasis en la reorganización del INS (Aleinikoff en Donald Kettl y Century Foundation 2004: 78)”⁵². Una de las principales agencias en enfrentar la migración

⁵⁰ La cita menciona “Our national interests in the Americas can be supported by fully engaging [...] to achieve the objectives [...]: control of transnational dangers such as terrorism, drug trafficking and the migration of people”. Énfasis agregado. Traducción de la autora.

⁵¹ La cita textual menciona “Displaced peasants [...] were increasingly identified as a potential security threat by citizen anti-immigrant groups [...]. Loveman menciona que oficinas como el Pentagón y el Departamento de Defensa en los 90s insistían en atender los temas migratorios. Sin embargo, la propuesta antimigrantes se perfilaba desde sus posibilidades de amenaza y a pesar de que hay una preocupación al respecto no trasciende a la esfera de prioridad.

⁵² La cita textual menciona “The events of September 11 put new emphasis on reorganization”. Traducción de la autora.

dentro de la reorganización e implantación del tema como seguridad es el Departamento de Defensa con su reporte anual de 2001 en el que define a la inmigración ilegal y el flujo de refugiados como *amenaza tradicional* ubicándola en la misma categoría que el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo y el crimen organizado (U.S. Department of Defense 2001).

El tema migratorio a esta fecha continua siendo un arduo y sensible asunto, sobre todo ante las continuas protestas y movimientos de grupos migratorios en defensa de sus derechos. La elocuencia dentro del Senado establece la migración ilegal como negativa debido al uso y por tanto degradación de los servicios públicos, la economía, y el ambiente del país por parte de estos grupos. Debates como el del Senador Republicano McCain⁵³ con respecto a la Seguridad Fronteriza en el 2006, impone al tema explícitamente como de “seguridad nacional” inclusive de “vida o muerte”⁵⁴ para los estadounidenses habitantes en la frontera (McCain 2006). Simplemente para muchos, los eventos terroristas y los actores que participaron en ella dieron cuenta de la incapacidad del estado de monitorear la población indocumentada (Migration Policy Institute Staff 2005).

Tomando en cuenta que la atención de Estados Unidos está enfocada principalmente a las amenazas transnacionales, la migración por sus características se ajusta a esta categoría. El Comandante James Hill inclusive ha sugerido que las redes del narcotráfico y las organizaciones terroristas están utilizando sus rutas para facilitar la migración ilegal y en todo caso estas organizaciones están abasteciendo el mercado y demanda de la migración ilegal hacia EE.UU (Hill 2003). Desde el Senado se ha reproducido la idea de que la migración ilegal es un asunto prioritario y un problema para la seguridad nacional. En el post septiembre 11 se intuye un sistema migratorio fragmentado que necesita medidas prioritarias y es bajo esta concepción que se estima en referencia a EE.UU. “la seguridad de nuestra nación continua siendo vulnerable. Es por esto que debemos actuar”⁵⁵ (McCain 2006). En el 2001 el Departamento de Defensa en particular se encarga de presentar a la migración ilegal en su reporte anual al Presidente y al Congreso. Categóricamente se lo puntualiza en su reporte como una

⁵³ Senador republicano por el Estado de Arizona desde 1987, candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos en el 2008.

⁵⁴ La cita textual menciona “Throughout this debate, we will be reminded that immigration is a national security issue, and it is. It is also a matter of life and death for many living along the border”. Traducción de la autora.

⁵⁵ La cita textual menciona “without comprehensive immigration reform, our nation`s security will remain vulnerable. That`s why we must act”. Traducción de la autora.

amenaza transnacional un discurso rodeado sobre la noción de una “nueva realidad del mundo.”

Actores securitizadores

Buzan declara que la securitización de un tema puede ser estudiado directamente; dilucida que es en lo empírico donde un asunto se convierte en amenaza y por lo tanto puede ser observado (Buzan et. al. 1998: 25). De allí que el desplazamiento de la retórica de amenaza desde el espectro de los significados hacia la esfera de la acción, abre la posibilidad de entrever efectos en la interacción entre ambas esferas y por tanto un proceso de securitización. Los actores que intervienen en las políticas del narcotráfico y migración sugieren la prioridad de los temas en la agenda estadounidense. Implícitamente, los nombres de los actores que participan en las políticas estadounidenses revelan todo un conglomerado de elementos de autoridad; sus nombres por si solo son auto referencias de una postura relacionada con estrategias fuera de las líneas de la política normativa (Buzan et.al. 1998: 24).

En el juego de la política del poder, al hablar de seguridad, los actores que intervienen dejan entrever la asignación de recursos y función cargados de connotaciones de contingencia. Sobre todo, si la ejecución de las políticas vienen de actores de las altas esferas del estado, las prácticas contra el narcotráfico y migración llegan a tener una aguda resonancia; el capital social y simbólico de los actores que participan en las políticas estadounidense con respecto a estos temas dan pie a la capacidad de legitimar y ejecutar medidas extremas.

Narcotráfico

No hay duda de que el tema del narcotráfico ha sido recurrente en la agenda estadounidense mucho antes de septiembre 11. Richard Nixon en los 70s ya debate el tema y Reagan termina por consolidarlo en la agenda del país en los 80s⁵⁶ desde una aproximación de seguridad. Por tanto, la securitización de las políticas contra el narcotráfico ha sido recurrente e institucionalizada. Aún así, lo interesante de la política contra el narcotráfico al momento, es el manejo de una nueva agenda que da prioridad al narcotráfico a partir de su naturaleza como fuente de recursos económicos para grupos ilegales.

⁵⁶ “La Guerra Contra las Drogas” inicia con Nixon con la creación de la DEA en 1973. Posteriormente George Bush la declara una amenaza directa a la soberanía y a la seguridad del país. Luego se establece al narcotráfico como una misión de seguridad de alta prioridad para el departamento de Defensa.

Dentro del campo de los actores securitizadores del narcotráfico, esta situación es visible en las agencias, programas y secciones que se sobreponen en la estructura de la estrategia norteamericana. En el desarrollo de esta estrategia que continúa la denominada “Guerra contra las Drogas,” el gobierno estadounidense ha encomendado esta tarea a las ramas de su gobierno en las que predomina el poder duro. El Departamento de Estado y de Defensa son la base de la estrategia, configurándose como las agencias líderes operativas de un sin número de programas y agencias a través de los cuales se ha distribuido la ayuda y la estrategia contra el narcotráfico (Isacson en Youngers y Rosin 2005: 29-35). La connotación de conflicto dada a la temática de las drogas, ha promovido a nivel internacional una asistencia primordialmente militar. La asistencia y la estrategia promovida por EE.UU. a nivel global hace de la estrategia “un conflicto armado real”⁵⁷ en donde se da una expansión de atribuciones y responsabilidades a los componentes militares y de seguridad de EE.UU. fuera de su soberanía.

Son múltiples y complicadas las estructuras bajo la cual opera la estrategia contra las drogas. De manera muy resumida se puede enumerar una vasta estructura antinarcótica que da cuenta sobre la aproximación de seguridad entre ellos: la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia, el Control Internacional Antinarcóticos, las diversas subsecretarías como Subsecretaría de Defensa para Políticas, la Subsecretaría Adjunta de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, y la Subsecretaría de Defensa Adjunta para la lucha contra las Drogas, los Programas de Asistencia Militar, Educación y Capacitación Militar Internacional, y Financiamiento Militar Extranjero, El Pentágono, la Administración Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza se pueden enumerar entre los principales. Muchos de estos programas y agencias otorgan en Latinoamérica financiamiento para inteligencia, reconocimiento aéreo y terrestre, mantenimiento de equipos y bases en el extranjero, detección y vigilancia de tráfico de drogas, entrenamiento, establecimiento de redes y comunicación de las fuerzas militares, entre otras.

En los últimos años sin embargo la participación de los actores securitizadores del narcotráfico denota un mayor alcance y facultades de agencias en esferas sensibles en donde inclusive la esfera civil del estado enfrenta restricciones. Esto involucra una tendencia de seguridad que enfatiza una aproximación militar y eleva un hecho a una

⁵⁷ Análisis de Coletta Youngers y Eileen Rosin al analizar la metáfora de la “Guerra contra las drogas” (2005:16)

esfera de acción drástica provocando procesos excepcionales. Implícitamente la transferencia de programas hacia el Pentágono y el Departamento de Defensa (DOD por sus siglas en inglés) para Latinoamérica y el énfasis en estos programas manifiesta este proceso. Desde el 2001 Latinoamérica experimenta un incremento en la asistencia militar de EE.UU. a través de programas que frenan no solo otra clase de asistencia como la de desarrollo, sino que también ventila limitaciones al control estatal.

En el 2003 surgen evidencias sobre los intentos de la administración Bush de frustrar los mandatos del Congreso para fiscalizar los programas de entrenamiento militar, ejercicios militares en conjunto y la transferencia de equipo (Lobe 2003). Esto conlleva a una serie de controversias sobre las facultades otorgadas a departamentos de seguridad y el consiguiente debilitamiento de los procedimientos políticos. El razonamiento detrás de la transferencia por ejemplo de programas de entrenamiento militar del Departamento de Estado al Pentágono es un intento, según el Gobierno, de evitar procesos con una “utilidad mínima” y “enfadosos”⁵⁸ (Lobe 2003). Con todo, el incremento y la flexibilidad de facultades otorgadas a agencias como el Pentágono reduce la capacidad de control del Congreso y limita el rol Departamento de Estado sobre los programas del Gobierno en el extranjero. Lo que ha hecho en todo caso la promoción de nuevas asignaciones al DOD es, disminuir el rol político del Departamento de Estado (entrevista a Joy Olson en Lobe 2003).

En total, dos tercios de la asistencia estadounidense en cuanto entrenamiento militar a la región se dan últimamente desde el DOD (Joy Olson en Lobe 2003). En diciembre de 2005 el documento *Borrando las divisiones: tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina* de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) manifiesta la continua reducción del control legislativo en “la asistencia militar y los objetivos de la política exterior” (Haugaard et. al. 2005: 1). En concreto, la Ley de Autorización de la Defensa Nacional en marzo de 2005 el Pentágono insta al Congreso incrementar su facultad para capacitar y equipar las fuerzas militares latinoamericanas de acuerdo al informe. Adicionalmente, la concesión de un fondo de contingencia al DOD por \$750 millones en el mismo año, ha financiado a las fuerzas militares latinoamericanas con el objetivo de “desmantelar o destruir redes terroristas, clausurar escondites para terroristas o participar en o apoyar operativos militares o de estabilidad de Estados Unidos” (Haugaard et. al. 2005: 2).

⁵⁸ La cita textual menciona a los mandatos y procesos de los programas como “overly burdensome or of minimal utility”. Traducción de la autora.

Las implicaciones de estas tendencias son varias. Si bien por un lado insta un nuevo programa militar paralelo al financiado por el Departamento de Estado, por otro lado la ampliación de la competencia del DOD a través de la comisiones de las Fuerzas Armadas y la asignación de nuevos fondos para la Defensa Nacional releva a la Secretaria de Estado de una importante esfera de la agenda estadounidense para América Latina. Como resultado, se aminora el “control sobre una importante y a menudo riesgosa y controvertida herramienta de política exterior” (Haugaard et. al. 2005: 2).

La asociación del narcotráfico al terrorismo es importante porque implica justificar sus respuestas ofensivas. Los programas implantados por el DOD, dice el informe de 2005 de WOLA, a través de las nuevas intervenciones de las fuerzas armadas, han borrado las diferencias de funciones entre los militares y la policía, sobreponiendo las funciones del primero sobre el último. Es relevante considerar el incremento del papel de los militares ya que la financiación de nuevas estrategias desde el DOD, suscritas por la Secretaria de Estado Condoleezza Rice y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, limita la observación de los derechos humanos y la democracia. Todo este proceso y discusión sobre el papel de las agencias del estado se viene dando en Washington desde el 2002 y de acuerdo a WOLA, lo relevante a considerar es que las propuestas difieren de las líneas vigentes en los últimos 40 años⁵⁹. La idea del DOD, y en eso concuerda con la administración Bush, es que los *procesos burocráticos* de regulación del Departamento de Estado y las condiciones del Congreso, entorpecen la asistencia de estrategias hacia el narcotráfico y terrorismo en la región. La aprobación de asistencia desde el DOD es usualmente acelerada en comparación a los proyectos de la Secretaría de Estado (Montúfar 2004: 87).

Migración

El sistema migratorio a través de los años en EE.UU. fue procesado en el Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS). Si bien el INS mantenía problemas con demandas de cambios, las reformas visualizadas tenían que ver con mejorar su *performance* en los programas de migración, naturalización y asilo (Aleinikoff en Donald Kettl y Century Foundation 2004: 79). Los objetivos estaban por tanto dirigidos a una reorganización que buscaba reducir el tiempo de proceso de las aplicaciones y ejercer una mayor eficiencia en los pasos de

⁵⁹ Cesar Montúfar menciona por ejemplo que la presencia estadounidense a nivel global enfatizó la protección de su soberanía e independencia a través de una estrategia marcada por la democracia, libertad y libre mercado (2004:87).

verificación de documentos dentro de la agencia (Aleinikoff en Donald Kettl y Century Foundation 2004: 79-80).

El 2 de Mayo del 2002, el Senador Joseph Lieberman propone en el Senado el *National Homeland Security and Combating Terrorism Act, 2002*, una ley que permite el establecimiento de un nuevo departamento: El Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security Department, DHS). Establecido formalmente el 25 de Noviembre del 2002, el DHS lidera las prescripciones del gobierno relacionadas con el incremento de la financiación de la oficina de inmigración y la utilización de información de inteligencia por parte de esta oficina. La agencia tiene como responsabilidad principal “anticipar, prevenir y responder las amenazas a la seguridad nacional en lo que sea posible” específicamente en lo que tiene que ver a ataques terroristas (Department of Homeland Security 2007). Sin embargo, bajo este objetivo de seguridad se han desplazado hacia este departamento, y bajo una misma estructura, los asuntos de seguridad en la frontera, inmigración, y situaciones de emergencia, reuniendo un total de 22 agencias del estado bajo este departamento.

Ciertamente, como comenta el reporte del Instituto de Políticas Migratorias de Estados Unidos (MPI por sus siglas en ingles) *A New Century: Immigration and the U.S.*, si bien todos los cambios migratorios de EE.UU. no son el resultado de los eventos del 2001, septiembre 11 afectó y aceleró los cambios dentro de estos procesos (Migration Policy Institute Staff, 2005). La habilidad con que los terroristas entraron a territorio estadounidense dio un contexto de seguridad a los temas de inmigración y frontera. Específicamente, el DHS busca prevenir y reducir las amenazas terroristas a la nación y a sus ciudadanos argumentado la necesidad de contener la infiltración de migrantes sobre todo ilegales. De allí que existe una fusión de la estructura desde la que se aproxima ambos temas.

El DHS se considera como el nervio central del manejo de información terrorista a nivel federal y estatal; las veinticuatro horas del día y los 365 días del año trabaja en el monitoreo, coordinación y respuestas a actividades terroristas (Department of Homeland Security 2007). A través de su centro de operaciones, el departamento administra las esferas de inteligencia y del cumplimiento de la ley en cuanto a inmigración. Alrededor de 35 oficinas colaboran con las funciones del DHS, entre ellos el FBI, CIA, los Guarda Costas, Departamento de Estado, Departamento de Defensa, Departamento de Energía, La Oficina de Aduana y Protección Fronteriza, los Departamentos de Policía de Los Angeles y Nueva York, la Agencia de Seguridad

Nacional, el Departamento de Transporte, el Servicio de Protección Federal, entre otros. En esencia, como actor relevante en el enfrentamiento de amenazas a la nación, la Agenda de Seis Puntos del DHS intenta cubrir lo que tiene que ver con la seguridad de la transportación, eventos catastróficos, el fortalecimiento de la seguridad de la frontera, el cumplimiento de la ley en el interior y reformas al proceso de inmigración. (Department of Homeland Security 2007). Dentro de estas estructuras también se incorpora el desarrollo de políticas migratorias y el compartimiento de información recabada por inteligencia.

Constituida como parte clave en la mayor reorganización del Estado Federal en 50 años, El Departamento de Seguridad Nacional ha mantenido un presupuesto que ha ido incrementando de \$ 22.1 billones en el 2002, 36.2 billones en el 2004, a 46.4 billones para el 2008 (Department of Homeland Security, Budget and Finance Documents 2008). En la creación del DHS, el gobierno norteamericano eliminó la Oficina del INS trasladando sus funciones a la Oficina de Ciudadanía e Inmigración (USCIS por sus siglas en inglés) y a la Oficina de Seguridad Fronteriza en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de seguridad migratorias.

Prácticas

Narcotráfico

Los esfuerzos de reducir la oferta de drogas por parte de EE.UU. corresponde una visión global que estimula a los países productores y de tránsito, a través de proceso de certificación, a colaborar con la propuesta norteamericana. Al momento, dentro de los 23 países considerados mayores productores o de tránsito de drogas, se encuentran todos los estados de la región andina⁶⁰.

EE.UU. ha desarrollado estrategias encaminadas a erradicar principalmente tres drogas: cocaína, marihuana, y opium (Pearl 2006:6). La cocaína se configura como la mayor preocupación de los EE.UU. debido a las 300 toneladas métricas que entran a este país cada año con un valor aproximado de \$30 billones de dólares (INCSR 2003: II-3). De acuerdo a reportes de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (International Narcotics Control Strategy Report, INCSR), el 80% de la cocaína que llega a Estados Unidos proviene de Colombia; le siguen Perú y Bolivia (Veillette y Navarrete-Frías 2005:4). En lo que respecta al opium y sus derivados como la heroína,

⁶⁰ Los 23 países considerados productores o de tránsito de drogas son Afganistán, Bahamas, Bolivia, Brasil, Burma China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, India, Jamaica, Laos, México, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Tailandia, Venezuela y Vietnam. En International Narcotics Strategy Report (2003: I4).

los principales productores en la región occidental son Colombia y México. A pesar de que Colombia y México producen en conjunto un 5% del total de opium producida en el mundo, su cercanía a EE.UU.⁶¹ ha hecho que los cargamentos de opium y heroína que llegan a este país provengan predominantemente de estos países (International Control Strategy 2003). Como resultado, la política contra las drogas norteamericana se realiza intensivamente en los andes en donde Ecuador se encuentra en un caso delicado dada su vecindad con Colombia y Perú (Pearl 2006:19)⁶².

Una agenda distinta en términos de estrategias se ha construido desde las diferentes esferas de acción estadounidense. Comenzando por la Iniciativa Regional Andina (ARI) como un punto de referencia con respecto a un significativo incremento de la presencia militar estadounidense en la región, se ha recibido alrededor entre \$800 y 900 millones de dólares al año⁶³ (Storrs y Serafino 2004: 4). Presentado desde su concepción en abril de 2001 como un paquete completo dedicado a las llamadas tres D's- democracia, desarrollo y droga- la propuesta inicial del ARI otorgaba la mitad del financiamiento a proyectos económicos y sociales y una mayor asistencia hacia los países vecinos de Colombia (Storrs y Serafino 2002: 2). Sin embargo en hechos, el pedido del ARI para el programa de Andean Counterdrug Initiative⁶⁴ hasta el 2006 otorgaba a Colombia entre 45%-55% de la asistencia, dentro del cual más de la mitad del financiamiento va hacia el fortalecimiento del aparato militar y policial (Pearl 2006: 16)⁶⁵. En el caso de los países vecinos de Colombia, en todos los años, más del 50% de la asistencia restante fueron a parar a Perú y Bolivia dejando una menor asistencia para Brasil, Ecuador, Panamá, y Venezuela.⁶⁶ No obstante, la ayuda a Ecuador, Panamá, Perú, y Venezuela creció en un 20% para el 2002 mientras que la ayuda a Bolivia incremento en un 220%. (Randall 2004: 13).

De manera general, la Iniciativa busca la provisión de equipos, entrenamiento y el establecimiento de estrategias en las fronteras de los vecinos de Colombia para así enfrentar los posibles efectos, derrame de la guerrilla e incremento en el narcotráfico

⁶¹ Por su cercanía el 40% de la heroína que llega a EE.UU. proviene de México. El resto del mercado es principalmente abarcado por Colombia. Le sigue la heroína producida en Asia. (INCSR 2003: II-5)

⁶² Perú ha incrementado el cultivo de coca en los últimos años según estimaciones realizadas por los Reportes de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre narcóticos y procuración de Justicia en sus reportes desde el 2002.

⁶³El financiamiento a través del (ARI) ha oscilado de acuerdo a datos del Congressional Research Service entre 800 y 700 millones de dólares. Ver Andean Regional Initiative (ARI): FY 2002 supplemental and 2003 Assistance to Colombia and its neighbors. (Storrs y Serafino 2002)

⁶⁴ El Control Internacional Antinarcóticos distribuye los fondos de seguridad y desarrollo alternativo.

⁶⁵ Alrededor de un 64% va hacia estos programas.

⁶⁶ Ecuador recibe un 5%, Venezuela 0.5 % Panamá 0.5% y Brasil 1% del presupuesto de la Iniciativa Regional Andina. Ver Andean Regional Initiative (Storrs 2001, 2002, 2006)

colombiano (Storrs y Serafino 2002: 2). Así también parte de la Iniciativa Regional Andina tenía el objetivo de prolongar la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) extendida ahora hasta finales de 2008 (Kornis 2003: 15). En sí, la Iniciativa Regional Andina es una prolongación y a la vez complementación del Plan Colombia (Gomes 2005:235) que implica por tanto el intento estadounidense de enfatizar las políticas contra el terrorismo como prioridad. De allí que desde su implementación, el 60% de su presupuesto vaya hacia Colombia especialmente a las estrategias desarrolladas en Putumayo por las fuerzas militares de EE.UU. y Colombia (Gomes 2005:236). Más allá del aporte financiero, la Iniciativa ha permitido la provisión de armas, entrenamientos, helicópteros militares a Colombia y vecinos durante la presidencia de Bush (Gomes 2005:244).

En el ámbito académico se han desarrollado análisis sobre la asistencia de EE.UU., sobre todo militar y ofensivo, a Latinoamérica en la lucha contra las drogas. Así también los propios reportes del Departamento de Estado dan cuenta del énfasis que la DEA, la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza, los Guarda Costas y los comandos Norte y Sur como parte del Departamento de Defensa mantienen tanto en las operaciones de interdicción y de inteligencia así como en la financiación del desarrollo estructuras físicas militares (International Narcotic Control Strategy Report 2003). Desde el apoyo en intersección de barcos en Colombia y Perú,⁶⁷ pasando por la financiación de brigadas especiales contra el narcotráfico en ejércitos⁶⁸, hasta la asistencia través de aeronaves o cooperando en las operaciones aéreas, EE.UU. ha estado presente y promoviendo una aproximación militar al tema (International Narcotic Control Strategy Report 2003).

Todas estas operaciones vienen desarrollándose ya por mucho tiempo. La idea de involucrar y exceder la línea estratégica con mecanismos securitizadores ha sido reproducida constantemente. Con todo, pese a la atención que Estados Unidos otorga a temas de seguridad en esferas como Oriente Medio y el aparente segundo plano de Latinoamérica para las iniciativas post septiembre 11, se inician nuevos programas y se debate nuevas facultades para el Departamento de Defensa con respecto a la región.

Por ejemplo en el mismo año, el Congreso autoriza \$17.9 millones para el Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (Counterterrorism Fellowship Program, CTFP) el cual financia el entrenamiento de militares extranjeros para la lucha contra el terrorismo. A partir del 2002 el CTFP se establece como un programa

⁶⁷ Operación "Firewall"

⁶⁸ Por ejemplo se ha financiado Brigadas especiales en Colombia.

permanente administrado desde el Pentágono y la Subsecretaria de Defensa para Operativos Especiales y Conflictos de Baja Intensidad. Hasta el momento el presupuesto anual de este programa oscila en \$20 millones dólares, entrenando en el 2003, 431 oficiales y para el 2004, 1,107 oficiales de 22 países de Latinoamérica (Haugaard et. al. 2005: 5). En total el CFT ha entrenado en los últimos años un 57% de los oficiales latinoamericanos capacitados por EE.UU, esto sin contar la capacitación que provee EE.UU. a través de la Educación y Entrenamiento Militar Internacional (International Military Education and Training, IMET) de la Secretaria de Estado (Haugaard et. al. 2005: 5).

Lo oportuno de conocer estos nuevos programas es que el CTFP a partir de 2004, desarrolla una capacitación de armamento letal con prácticas en los Equipos Móviles de Entrenamiento (Mobile Training Teams, MTT). Adicionalmente, el CTFP es un nuevo programa paralelo al IMET con la diferencia de que no está sujeta a la supervisión de la Secretaria de Estado y a las normas de protección a los derechos humanos y democracias implementadas por la Ley de Asistencia Extranjera de la misma secretaria (el cual ha sido el programa tradicional de asistencia) (Haugaard et. al. 2005: 6). Así también desde la DEA agencia dedicada al narcotráfico, se ha instaurado fuerzas ad hoc con el objetivo de investigar y rastrear actividades terroristas.

En particular, las figuras y datos presentados en los anexos de este capítulo evidencian el incremento sustancial de la asistencia militar a Latinoamérica en el siglo XXI. En términos comparativos, Latinoamérica experimenta drásticas alzas en financiamiento hacia las fuerzas en los últimos cinco años. El reporte de WOLA *Borrando las Divisiones* estima que en los 90s la asistencia económica hacia Latinoamérica era el doble que la asistencia militar; mientras que durante la Guerra Fría la diferencia de la asistencia económica era aun mayor. En los últimos seis años, se encuentra un financiamiento en donde las dos esferas mantiene una asistencia similar (Montúfar en Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Exterior e Integración 2006:87-88). A manera de ejemplo, en el año fiscal 2006 EE.UU. otorga \$958 millones en asistencia económica y \$908 millones en asistencia militar a la región.⁶⁹

En el caso de Ecuador, se ha identificado un decrecimiento en la asistencia militar otorgada por EE.UU., mucho de esto como resultado de su adhesión a la Corte Penal Internacional y su negativa de proveer inmunidad a los soldados norteamericanos a través de la Ley de Protección de los Miembros de Servicio estadounidense (American

⁶⁹ El total de la asistencia económica es de \$1.03 mil millones de dólares. Sin embargo \$95 millones de este total es dirigido a el programa de VIH/Sida en Guyana y Haití. (Haugaard et al. 2005: 5).

Service Members Protection Act, ASPA). Se ha sancionado al país reduciendo la asistencia financiera desde los Fondos de Apoyo Económico (Economic Support Funds, ESF) y las asignaciones no relacionadas a la lucha contra las drogas en el IMET y FMF (Haugaard et. al. 2005: 6). Con todo y pese a las reducciones en asistencia militar a Ecuador, la asistencia económica del país también prevé una disminución manteniendo entonces en niveles generales la paridad de financiamiento entre las esferas de desarrollo y militar (Haugaard et. al. 2005:7). En el caso de Latinoamérica los datos de la Secretaria de Estado y el Departamento de Defensa indican que el nivel de asistencia se mantendrá en una región que se configura como “la principal receptora de capacitación militar estadounidense [esto no incluye a Irak]” (Haugaard et. al. 2005: 6).

La política contra las drogas no ha entrado en el debate político de los países de la región. En la práctica se ha plasmado los significados de securitización desde los espacios prominentemente otorgados a operaciones militares. Gran parte de las prácticas antinarcóticos son más bien contempladas desde la contribución y recomendaciones de los programas bilaterales con EE.UU. hacia la Secretaria de Defensa y la Policía Nacional de los países. En el caso ecuatoriano, las sanciones militares por la ley ASPA no tiene mayor impacto en la asistencia financiera dado que el financiamiento militar estadounidense al país se da principalmente bajo los fines de la lucha contra el narcotráfico. Con todo, hay una escalada en las reacciones resonantes de erradicación e interdicción, algo que se está dando más aun con la flexibilidad que el DOD pide en cuanto el financiamiento y control de sus programas en el exterior.

Migración

Diez días después del 11 de septiembre comenzaron a surgir los primeros pasos para enfrentar la continuación de una posible nueva amenaza terrorista. Drásticas medidas, por ejemplo, se dieron en el procedimiento de las cortes migratorias en donde se procedió a desarrollar audiencias a puerta cerrada con medidas de seguridad que cautelosamente preservaba información antes divulgada al público⁷⁰.

El 26 de octubre del 2001 el presidente aprobó La Ley Patriota (Patriot Act), una de las propuestas que más rápido ha sido aprobada por las dos cámaras legislativas⁷¹. La Ley Patriota expandió el poder del ejecutivo en cuanto a los procedimientos de inteligencia y ciertas incursiones dentro de las libertades civiles de

⁷⁰ Memorándum de Michael Creppy Juez de Inmigración respecto a los procedimientos en las cortes migratorias (Migration Policy Institute 2003:1).

⁷¹ Para el viernes 12 de Octubre del 2001 las dos cámaras habían pasado la propuesta (Century Foundation 2004:6)

los ciudadanos como el registro secreto de viviendas y compañías privadas y acceso a registros personales sin una orden judicial (Hansen y The Century Foundation 2004: 6-9)⁷². La Ley Patriota permite al gobierno obtener órdenes de registro, allanamiento y de inteligencia sin la autorización de una corte y que bajo “propósitos de inteligencia” pueden ser utilizados para cualquier tipo de crimen no asociado al terrorismo (Doyle 2002:2). Como resultado, en los meses posteriores a septiembre 11, el Departamento de Justicia bajo la ley federal permite la inspección de las comunicaciones entre abogado y clientes acusados de terrorismo (Migration Policy Institute 2003: 3)⁷³. Por su lado y a pesar de los dictámenes de jueces estatales⁷⁴ el Procurador General y el Departamento de Justicia prohíben la liberación de información con respecto a los detenidos bajo cargos migratorios y sospechosos de terrorismo (Migration Policy Institute 2003: 8). Con todo, la Ley Patriota se configura como uno de mayores cambios en la ley de Inmigración y Nacionalidad.

Las secciones 411 y 412 de la Ley Patriota enfocan los esfuerzos del gobierno norteamericano hacia la lucha contra el terrorismo pero desde la problemática de la migración (Hansen y The Century Foundation 2004: 25-28). En sí, la Ley amplía las categorías bajo el cual un inmigrante puede ser considerado una amenaza y por lo tanto ser prohibida su entrada o deportado de EE.UU. Un inmigrante que ha apoyado económicamente o acusado de endosar a grupos terroristas puede enfrentar cargos criminales en EE.UU. El problema en el argumento de la Sección 411 es sin embargo de definición ya que el apoyo a actividades terroristas tendría que ver con “cualquier grupo político, social, u otro similar cuyo apoyo público a actos terroristas que el Departamento de Estado determine que erosione los esfuerzos para reducir o eliminar las actividades terroristas”⁷⁵ (Hansen y The Century Foundation 2004: 25). Bajo esta definición cualquier entidad, organización, individuo o estado que se oponga a la estrategia estadounidense puede ser percibida como una amenaza. Más allá de esto, bajo

⁷² registros escolares, seguro medico, negocios, etc.

⁷³ Documento de la Fiscalía General de los Estados Unidos: 66 Fed. Reg. 55062-66 (Oct. 31, 2001).

⁷⁴ Existieron Varios juicios públicos sobre casos de violaciones de información y privacidad entre acusado y abogado por parte del Gobierno de Estados Unidos. Los dictámenes de referencia en contra de violaciones a la privacidad incluyen dictámenes del Juez D'Italia, (New Jersey), Bissel (New Jersey), Sheindlin (New York) y Doumar (Virginia)

⁷⁵ Al referirse a la denominación otorgada a una organización terrorista la cita textual menciona “any political, social, or other similar group whose public endorsement of acts of terrorist activity the Secretary of State has determined undermines United State efforts to reduce or eliminate terrorist activities”. Traducción de la autora.

esta sección se puede proceder a la exclusión y deportación de inmigrantes ilegales a los que no se les haya comprobado nexos terroristas.⁷⁶

Así también, la Sección 412 estipula que bajo “motivos razonables para creer”⁷⁷ que inmigrantes pueden ser una amenaza al estado, el gobierno puede detenerlos bajo cargos criminales indefinidamente sin un juicio y derecho a fianza (New Century Foundation 2004: 26). Nuevamente, términos como “motivos razonables,” “motivos significantes” empantanar y desbordan una amplia gama de alegatos bajo los cuales los inmigrantes pueden ser considerados como amenaza. La Ley Patriota estimuló un sin número de controversias y protestas por parte de civiles y organizaciones como el American Civil Liberty Union y el International Law and Practice Section de la Asociación de Abogados Norteamericanos. En el contexto de la Ley Patriota entonces, se ha establecido que ante eventos extremos se deben tomar medidas extremas; medidas que sin embargo expiraban en el 2006. Para el 9 de marzo del 2006 la Ley Patriota había sido renovada por el Senado con votos de 89 a 10, y en la Cámara con 257 a 171 votos en contra (Barret 2005).

De la mano de la Ley Patriota y bajo el desarrollo de prescripciones que surgen después de septiembre 11, la estructura federal del sistema de servicios y control migratorio es trasladada a procesos de categoría ofensiva. En sí, los hechos que preceden a esta estructuración da indicios sobre lo se venía en las reformas sobre control migratorio. Durante los arrestos, una vez llamados a entrevistas, los sospechosos de mantener actividades terroristas y con estatus migratorio ilegal en EE.UU.⁷⁸ eran detenidos sin derecho a fianza (Migration Policy Institute 2003:3). Por su lado, el INS, bajo el derecho otorgado por el *Alien Absconder Initiative*⁷⁹, incluye los nombres de 314,00 individuos con órdenes de deportación EE.UU. en el banco de datos del FBI (*Nacional Crime Information Center*) (Migration Policy Institute 2003: 5-6). Además, la iniciativa mencionada permite a la policía estatal obrar bajo las leyes migratorias en la captura de migrantes ilegales, esto sin las restricciones a la visa J-1 y el Visa Waiver Program,⁸⁰ y autorización para la asistencia del Departamento de Defensa en la vigilancia de las fronteras norte y sur del país (Migration Policy Institute 2003: 7).

⁷⁶ Ver Patriot Act, Sección 411.

⁷⁷ La cita textual menciona “reasonable grounds to believe.” Traducción de la autora.

⁷⁸ Alrededor de 1,000 individuos en los meses posteriores a Septiembre 11

⁷⁹ Ley permite la inclusión de los nombres de inmigrantes que tienen orden de deportación en la base de datos criminal en el FBI.

⁸⁰ Los argumentos para la discontinuación de la visa J-1 para estudios, investigaciones, consultoría del Departamento de Agricultura son señalados bajo asuntos de seguridad de la nación. El Waiver Program se

A más de esto, los procedimientos de adjudicación de visa requieren la comprobación y control de los potenciales visitantes a través de bancos de inteligencia como el utilizado por las oficinas consulares llamado *Consular Lookout and Security System* (CLASS), sistema que ahora contiene datos del Centro de Información de Crimen Nacional del FBI (*Nacional Crime Information Center*), del Sistema de Inspección de Frontera Interagencial (que comparte los datos entre el Departamento de Estado, aduanas, e inmigración), del *Centro Nacional Contra el Terrorismo* (*National Counterterrorism Center*), y del *Centro de Investigación Terrorista* (*Terrorist Screening Center*). Todos estos bancos de información, son herramientas utilizadas en el procesamiento de visas luego del 11 de septiembre (Yale Loehr et. al. 2005: 90-24)⁸¹. De manera general, los mandatos mencionados en los procedimientos migratorios del Departamento de Seguridad Nacional fueron impulsados por la Ley Patriota del 2001 y la Ley llamada *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* aprobada en el 2002 (EBSVERA) que establece la provisión de copias electrónicas de las visas. Por otro lado las nuevas leyes también han implementado el US-Visit Program el acentúa bases de datos de inteligencia interagenciales, procesos de inspección y el monitoreo con respecto a los estudiantes extranjeros.

Frente a Latinoamérica, la securitización de la migración se ve reflejada en la imagen de la migración ilegal y en ese sentido se han intensificado la vigilancia hacia la frontera sur del país. En el ámbito legislativo, la Ley Patriota en su intento de contener ataques terroristas expandió los poderes del gobierno para registrar, detener y encarcelar, sospechosos terroristas. A nivel de la Oficina de Seguridad Fronteriza se ha compactado las diferentes agencias cuyos esfuerzos estaban canalizados a la protección de la frontera. Específicamente, dentro de la implementación de la protección en las fronteras de EE.UU., la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza (CBP) cumple con las misiones estratégicas en cuanto al cumplimiento de las leyes migratorias y la prevención del terrorismo (Department of Homeland Security 2007).

El CBP está concentrado en la vigilancia de alrededor de 6,000 millas de frontera terrestre con México y Canadá además de la seguridad marítima en cooperación con los Guardacostas. Desde 1924, el compromiso de esta agencia, a pesar

refiere al programa que permite la entrada de ciudadanos de ciertas nacionalidades a EE.UU. sin el requisito de visa por noventa días.

⁸¹ CLASS es un banco de información que ya se encontraba en vigencia, sin embargo, su base no contenía los registros criminales del FBI. Las diferentes bases de datos tienden a sobreponerse. En el caso del Interagency Inspections System, su base da acceso a CLASS y al National Counterterrorism Center. Ver *Visa Security Policies* Yale-Loehr et.al. (2005:90).

de sus transformaciones estructurales, ha sido la de enfrentar el flujo de inmigrantes ilegales a través de la frontera. Sin embargo, en los últimos cinco años el trabajo de CBP y de su Patrulla Fronteriza vincula la estrategia migratoria a la prevención y lucha contra el terrorismo. Sus objetivos no son inseparables de los seis puntos de la agenda del Departamento de Seguridad Nacional que incluye la preparación contra eventos catastróficos (léase terrorismo, eventos naturales, entre otros), el reforzamiento y reformas para evitar los flujos de inmigración ilegal. En sí, su coordinación con la organización de DHS se expande a los parámetros de funcionamiento de la Oficina de Aduana y Protección Fronteriza (Department of Homeland Security). De allí que en el mensaje del Comisionado de CBP Robert C. Bonner se argumenta que la prioridad de la estrategia es la prevención del terrorismo y de armas terroristas (Department of Homeland Security 2005).

En ese sentido, el objetivo de proteger las fronteras del estado se ha trasladado a un nuevo tema. La estrategia de la Patrulla Fronteriza de CBP se mantiene en cuanto a la interdicción de inmigrantes ilegales y drogas; sin embargo, la estrategia razona estos elementos como temas que se “complementan” al terrorismo y por lo tanto a la lucha por prevenirlo. El comisionado sintetiza esta idea al argüir que “no podemos reducir o eliminar la entrada ilegal de potenciales terroristas sin también reducir dramáticamente la migración ilegal a través de nuestras fronteras”⁸²(Bonner en CBP National Strategy 2006:3). En la vinculación terrorismo-migración, la estrategia de CBP implementa el mejoramiento y aumento del personal entrenado, tecnología, infraestructura, inteligencia y cooperación con otras agencias de seguridad como el FBI, los Guardacostas, la DEA, y el Servicio del Parque Nacional. Como tal, la relación del flujo de inmigrantes ilegales con potenciales actos terroristas se traslada a los programas desarrollados en el interior del país. Como consecuencia, la estrategia nacional de esta oficina complementa su trabajo junto al ICE (Immigrations and Customs Enforcement) con respecto a procedimientos migratorias fuera de las fronteras.

Los cinco objetivos de la Patrulla Fronteriza de CBP incluyen al terrorismo, las drogas, migración ilegal y contrabando en una estrategia comprensiva. Ciertamente, CBP reconoce que los eventos de septiembre 11 afectaron la misión y estrategia de la agencia: “[d]espués de 9/11 era aparente que los métodos, rutas, modos de transportación era grietas que pueden ser explotadas por terroristas y resultar en el

⁸² La frase textual menciona: “We cannot reduce or eliminate illegal entry by potential terrorist without also dramatically reducing illegal migration across our borders”. Traducción de la autora.

ingreso ilegal de armas terroristas a Estados Unidos”⁸³ (National Border Patrol Strategy Office of Border Patrol 2004: 4). Específicamente en lo que tiene que ver con la frontera sur con México, el CBP establece un primordial interés en las redes y métodos de entrada de los migrantes económicos⁸⁴ hacia Estados Unidos; métodos que según su percepción pueden ser utilizados por terroristas para “encubrir” sus intenciones reales. La interdicción de inmigrantes ilegales es imperativo posterior a septiembre 11 más por sus connotaciones terroristas que por sus implicaciones económicas o sociales.

Específicamente en lo que tiene que ver en el Acuerdo de Inteligencia Fronteriza entre México y Estados Unidos, se establece cooperación con respecto a la investigación de visitantes de terceros países. Bajo este contexto, la política migratoria de México, además de Guatemala, frente a otros países de la región ha sido afectada. Esto se ve reflejado en las políticas migratorias y de expedición de visas del estado mexicano en los últimos años con el levantamiento de medidas restrictivas con respecto a los flujos migratorios de otros países latinoamericanos. A través de los 22 puntos del Acuerdo entre México y EE.UU., la cooperación entre los dos países franquea los Departamentos de Justicia, Defensa, Seguridad Nacional, Guardacostas, CIA, FBI por parte de EE.UU., y el Instituto Nacional de Migración, las Fuerzas Armadas, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Secretaría de Defensa, la Policía Federal Preventiva y la Procuraduría por el lado de México.

Con la nueva ley *The Secure Fence Act* el estado cumple una nueva etapa en la construcción de la migración como peligrosa. Con esta ley, la autorización de la construcción de un muro en la frontera sur pretende materializar la seguridad nacional. Mucho de las reformas a implementarse a través de esta ley implicará intensificar las operaciones de la patrulla fronteriza y los guardacostas en la frontera del sur. Actualmente, sin que se haya implementado mayormente la ley, el presidente Bush a más que doblado los fondos de seguridad fronteriza (de \$4.6 billones a 10.4 billones) y se espera que en futuro la tendencia continúe (The White House, News and Policies 2006).

Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración

El 10 de septiembre de 2002 al cumplirse un año de los ataques terroristas, la DEA inaugura una exhibición que rastrea los vínculos históricos y contemporáneos

⁸³ La cita textual menciona: “After 9/11 was apparent that smugglers methods, routes, and modes of transportation are potential vulnerabilities that can be exploited by terrorists and result in terrorist weapons illegally entering the United States”. Traducción de la autora.

⁸⁴ Migración por motivos netamente monetario: mejorar calidad de vida, incrementar ingresos, etc.

entre el narcotráfico y el terrorismo bajo el título *Target America: Opening Eyes to the Damage Drugs Cause*. La exhibición presenta una nueva perspectiva de la DEA en la que se enfatiza el vínculo drogas-terrorismo desde la imagen *causa-efecto*. Su sinopsis introductoria presenta la exhibición como una exploración regresiva de los ataques terroristas históricos comenzando con septiembre 11. Ciertamente, el 9/11 se establece como un momento de partida para mirar el pasado desde nuevas condiciones y para dilucidar el presente desde otros significados.

En los 90s la agenda de seguridad estadounidense identifica la formación de amenazas asimétricas concebidas desde el narcotráfico, la insurgencia, la degradación ambiental, armas bioquímicas, derechos humanos y la inestabilidad económica (Loveman 2006: 5). En temas como el narcotráfico, en la región andina se reconocía el vínculo entre la producción de drogas y grupos guerrilleros como Sendero Luminoso de Perú, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los paramilitares de las Autodefensas Unidas (AUC) de Colombia, y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). Con la caída de la producción de coca y el desplome de Sendero Luminoso, la agenda estadounidense con Clinton mantuvo una preocupación con respecto a los insurgentes colombianos en tanto el mercado de las drogas abarcaba de un 40 a 70% del financiamiento de las guerrillas colombianas (Ramírez en Coletta y Rosin 2005: 136).

En los Andes, con su asistencia al Plan Colombia, EE.UU. comenzó una leve aproximación a la problemática de las guerrillas a través de la financiación de grupos antinarcóticos que buscaban “repeler las guerrillas dentro de los límites contra las drogas” (Ramírez en Coletta y Rosin 2005: 136). Se habla en ese momento en todo caso de las “narco-guerrillas” como organizaciones que engendran inestabilidad en Colombia a nivel doméstico.

Si décadas anteriores ya daban luz de la militarización del combate del narcotráfico y por lo tanto de su securitización, la tendencia actual figura las fuerzas militares como también fundamentales dentro de la política contra el terrorismo. Esta continua militarización tiene que ver con el interés desarrollado por combatir el terrorismo y la violencia en Colombia como una amenaza a la región.

Si bien el terrorismo es un tema clásico dentro de las amenazas asimétricas y transnacionales, este no era debatido ampliamente la región andina. En los 90s el Congreso norteamericano reconoce la vinculación de las guerrillas con el narcotráfico pero pese a esto se presenta renuente a desarrollar las acciones vinculantes. Como resultado, prohibió la cooperación de la inteligencia norteamericana en cuanto a

información sobre las guerrillas (Ramírez en Coletta y Rosin 2005: 145). Inclusive en el 2000, el Congreso manifestó no estar interesado en participar en las políticas contrainsurgentes. No obstante, ya en noviembre del mismo año General Barry McCaffrey menciona

*[E]l principal objetivo de esta asistencia suplemental es apoyar a Colombia en la intensificación de las políticas contra las drogas. Como una política de la administración, los Estados Unidos no apoyara los esfuerzos colombianos contra la insurgencia (Vaicius y Isacson 2003: 11).*⁸⁵

Sin embargo, Ingrid Vaicius y Adam Isacson en *The “War on Drugs” meets the “War on Terror”* comentan

*[E]n una simple mañana de septiembre, sin embargo, la guerra contra las drogas fue totalmente eclipsada por una nueva cruzada internacional: la guerra global contra el terrorismo.*⁸⁶ (Vaicius y Isacson 2003: 11).

Entonces, la reconceptualización de las amenazas desplaza la retórica de *narco-guerrilla* con la noción de *narco-terrorismo*. Desde el discurso del estado norteamericano la fórmula *narcoterrorista* es un reflejo de las nuevas amenazas de siglo XXI; ya lo ha mencionado así desde la esfera militar el Comandante James Hill, desde el legislativo el Senador John McCain, y desde el ejecutivo el presidente Bush solo por mencionar algunos⁸⁷. El discurso desde el que se configura al narcoterrorismo como “amenaza emergente” es amplio y apela a nuevas aproximaciones. El “enemigo de hoy” como lo categoriza el Comandante Hill, requiere que las doctrinas y la agenda de seguridad se adapten a lo que se considera una nueva realidad. Steven W. Steel de la DEA ante el Senado en el 2003 revalida esto al comentar:

*Antes de septiembre 11, 2001 la comunidad del orden público comúnmente enfrentaba el tráfico de drogas y las actividades terroristas como cuestiones distintas. En pos de los ataques terroristas en la Ciudad de Nueva York, Washington DC, y Pennsylvania, estas dos actividades criminales visiblemente se entrecruzan*⁸⁸.

⁸⁵ La cita textual menciona “The primary focus of this supplemental effort is to provide support for Colombia’s intensifying counter drug effort. As a matter of Administration policy, the United States will not support Colombian counterinsurgency efforts”. Traducción de la autora.

⁸⁶ La cita textual menciona “On a single September morning, however, the drug war was instantly eclipsed by a new overseas crusade the global “war on terror”. Traducción de la autora.

⁸⁷ Ver discurso de Hill 2003 en referencia a amenazas narcoterroristas en Latinoamérica, discurso del Senador McCain ante el Senado el 30 de marzo de 2006 respecto a reformas migratorias y discurso del Presidente Bush el 20 de febrero de 2007 con motivo del juramento de Mike McDonnell Director de Inteligencia Nacional.

⁸⁸ La cita textual menciona “Prior to September 11 2001, the law enforcement community typically addressed drug trafficking and terrorist activities as separate issues. In the wake of the terrorist attacks in

En este contexto el terrorismo toma una renovada importancia y en agosto de 2002 el gobierno estadounidense, bajo un decreto presidencial, flexibiliza su línea de no involucrar su inteligencia en el conflicto colombiano. Así se aborda el narcotráfico desde el *narcoterrorismo*. El narcotráfico pasa a un segundo plano y se establece como importante en tanto y en cuanto es un medio de financiación del terrorismo y es condicionado a la estructura de la Lucha Global Contra el Terrorismo. Esto por supuesto crea inmensurables oportunidades para incrementar la asistencia militar e incidencia estadounidense en la región y en ese sentido, los equipos y el financiamiento antidrogas se extienden hacia la lucha contra el terrorismo (Vaicus y Isacson 2003: 14). De allí que se remontan e intensifican las operaciones a través de la utilización de aeronaves, radares, bases y destacamentos financiados por EE.UU. para la lucha contra los terroristas en la región.

Tomando en cuenta las nuevas aproximaciones, no es necesario ir muy lejos para descubrir que la retórica de la lucha contra el terrorismo encuentra actividades de esta naturaleza en la región. Steven W. Steel de la DEA en su testimonio ante el Congreso de Estados Unidos se refiere al hemisferio americano, y de manera similar al resto del mundo, como un lugar mucho más volátil e impredecible (En James Hill 2003). En los meses posteriores a septiembre 11 los reportes del Congressional Research Service y otros documentos del gobierno estadounidense mencionan la renovada atención de EE.UU. al terrorismo en Latinoamérica (Sullivan 2006). Por ejemplo, el reporte anual del Departamento de Estado sobre el terrorismo en el mundo en el 2006 menciona la existencia de centros de actividades terroristas en Colombia, Perú y la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay. Adicionalmente, el Comandante Hill ha mencionado el desarrollo de operaciones terroristas en el norte de Ecuador, el norte de Perú, porciones en Venezuela, y otras en Bolivia. Estas actividades se embarcan en una red de tráfico de armas, drogas e inmigrantes ilegales que van por Surinam, Guyana, México entre otros, con el fin de financiar actividades terroristas ya sea en el Medio Oriente en el caso de la frontera tripartita, o en la región, desde Colombia (Hill 2003).

Colombia en particular es de gran atención para el gobierno estadounidense. Ya no se comentan las dinámicas de los grupos ilegales desde su impacto en lo doméstico, sino que se amplifica sus acciones a otras esferas. En ese sentido, se indica el desbordamiento de las organizaciones ilegales de Colombia hacia sus países vecinos y

Centroamérica. Desde la visión norteamericana esto amerita una aproximación regional. El informe de la DEA *Drugs and Terrorism: A New Perspective* manifiesta que desde el 2002 el 86% del terrorismo hacia Estados Unidos fue realizado desde Latinoamérica, especialmente desde Colombia. Ciertamente, con 9/11 se toman *nuevas perspectivas*.

Mucho de la percepción de la amenaza del terrorismo a Colombia y a sus vecinos está relacionado con el impacto de las operaciones ilegales en los denominados espacios no gobernados (espacios en donde se percibe el gobierno mantiene un limitado control). Partiendo del análisis de Bruce Bagley, para EE.UU., la carencia de una soberanía efectiva en ciertos espacios de Latinoamérica estimula el *narcoterrorismo*. Por tanto, EE.UU. busca proyectar acciones ofensivas de control en Latinoamérica ya sea desde iniciativas propias de la región o desde iniciativas del estado norteamericano (Bagley en Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración 2006:64).

Desde el Comando Sur también se procesa una política de seguridad que menciona:

Concretamente hablando, las FARC es una organización terrorista que lleva a cabo ataques terroristas violentos [...] financiados por su participación de cada aspecto del cultivo, producción, y transportación de droga” (Loveman 2006: 19)⁸⁹.

En este contexto, posterior a septiembre 11 surge una campaña del gobierno para eliminar las restricciones impuestas por el Congreso en la utilización de inteligencia, equipo y la participación militar de EE.UU. en estrategias contra los insurgentes. Precisamente, es en el año fiscal 2002 que el Comando Sur apela

[A] ver a las FARC (AUC y ELN) no solo como traficantes de droga sino también como una organización narcoterrorista que comparte y congrega información en todos los niveles (Loveman 2006: 22)⁹⁰.

El camino trazado por el discurso terrorista en ese sentido re legitima el enfoque militar y de seguridad de la agenda estadounidense y por tanto consideraciones en cuanto al presupuesto, y la participación militar de EE.UU. en la región (Loveman 2006:20). Además y bajo la tesis que un 39% de las 36 de las organizaciones calificadas como terroristas por el gobierno mantienen vínculos con el narcotráfico, agencias como

⁸⁹La cita textual menciona “Simply put, the FARC is a terrorist organization that conducts violent terrorist attacks [...] financed by its involvement in every aspect of drug cultivation, production and transportation [...]”. Traducción de la autora.

⁹⁰La cita textual menciona: “to look at FARC (AUC and ELN) not only as drug traffickers, but also as a narco-terrorist and to gather and share information on their activities across the board organization”. Traducción de la autora

la DEA (dedicadas enfáticamente a la lucha contra las drogas) mantienen actualmente misiones relacionadas con actividades terroristas.

Existe una reorientación visible en las operaciones por ejemplo del Comando Sur antes dedicado en un 90% a las operaciones antinarcoóticos. A partir del 2001 se desarrolla un discurso a favor de expandir sus misiones hacia operaciones anteriormente vetadas, como era el caso de la utilización de inteligencia para combatir el terrorismo en Colombia. Desde el SOUTHCOM se maneja alegatos sobre las dificultades de ejecutar operaciones contra el narcotráfico y contra organizaciones ilegales con acciones disociadas. Para el SOUTHCOM es insostenible distinguir, en Colombia, entre una organización de tráfico de drogas, una organización terrorista y una organización insurgente (Loveman 2006: 23). Más bien, las políticas anteriores de acuerdo al Comando Sur, “habían impuesto límites artificiales, en cuanto a diferencias entre droga y terrorismo, donde no existen” (Loveman 2006: 23). La lógica, de acuerdo a lo que expresa el General Speer Comandante del SOUTHCOM en el 2002, estima al narcotráfico como medio de financiación del terrorismo en términos de la capacidad que le otorga a organizaciones como las FARC, ELN y AUC para comprar e ingresar armas hacia sus centros de operaciones. No existe diferencia alguna entre las FARC y Al Qaeda desde el gobierno norteamericano (Vaicius y Isacson 2003: 13); ambas son formas de crimen organizado internacional. A Colombia en particular, los EE.UU. aportan sus comunicaciones y fotografías satelitales a un tema concebido antes como conflicto doméstico (Vaicius y Isacson 2003: 5). Como resultado y en el intento de fortalecer la presencia del estado en el centro de Colombia, se ejerce una presión sobre las FARC y AUC hacia el sur.

Al momento la tendencia del gobierno estadounidense y sus pedidos para sus programas internacionales busca flexibilizar las operaciones y métodos de enfrentamiento a los grupos ilegales; con esto rebosando las limitaciones establecidas anteriormente. Para el gobierno, discutir el tema desde los significados de “guerrilla,” “rebelde,” o “insurgente” supone implícitamente romantizar con los ideales de los grupos ilegales (Hill 2003). Por el contrario, a través de la noción del “terrorismo” se busca no fantasear y no flexibilizar con sus posibilidades de actividad ilegal. En todo caso en la lógica del terrorismo se ha trazado un discurso que sobrepasa las sugerencias de inseguridad que la propia palabra puede evocar.

La migración es un desafío para EE.UU. en el siglo XXI. Indudablemente, en la década transcurrida han existido amplios debates a favor de reformas migratorias como

resultado del continuo incremento de población ilegal (estimada en 10 millones de personas). Con septiembre 11 surge una intensificación en el debate sobre las reformas migratorias y adicionalmente de nuevas consideraciones al tema desde la seguridad. Los análisis del *Migration Policy Institute* (2005) estiman que las propuestas migratorias más radicales son resultado de septiembre 11 de 2001, indicando que ningún evento ha capturado más la atención del público con respecto a las políticas migratorias que estos.

Las dimensiones del debate frente a la migración son amplias y controversiales. Similar al narcoterrorismo, la migración ha sido imaginada como una amenaza del siglo XXI en donde la era post septiembre 11 da cuenta de la necesidad de proteger las fronteras. Existe una preocupación creciente con respecto a la población indocumentada, preocupación que mantiene un importante apoyo de la opinión pública. Las circunstancias del 9/11 y una visión volátil del mundo crearon una plataforma para una tensión migratoria ya en crecimiento. El discurso del gobierno como resultado tiende a equivaler la movilidad y la migración global con las amenazas transnacionales de las que se habla y en ese sentido el tema ha sido enfrentada desde el Departamento de Seguridad Nacional. Como consecuencia, se han refinado las prioridades del gobierno en cuanto a procesar la migración desde los altos niveles del estado.

Entonces se plantea que las amenazas a la seguridad de EE.UU. pueden ser canalizadas a través de la migración. Hay entonces, si se quiere, en las relaciones bilaterales, especialmente con México por ser un país vecino, una agenda donde predomina temor frente a la amenaza terrorista y que conlleva a incrementos en los programas conjuntos de protección fronteriza y cooperación en inteligencia. Como ejemplo, EE.UU. ha cooperado con México en programas de seguridad migratorias en los puertos de salida del país a través del FBI. Más allá de esto, se ha incrementando la protección de la frontera de México con Guatemala bajo estos mismo parámetros con la intención de evitar el ingreso de terroristas vía Centroamérica (Benítez y Rodríguez 2006: 16). En cuestión de seguridad las relaciones EE.UU.-México en los últimos cinco años han estado circunscritas en una política basada en el acuerdo de fronteras inteligentes (Smart Borders Agreements) firmadas en el 2002, que promueve el aspecto de defensa y resguardo con respecto a migración y frontera⁹¹.

⁹¹ El Acuerdo abarca cooperación en cuanto a seguridad fronteriza, protección de infraestructura, disuasión de contrabandistas, cooperación en inteligencia, seguridad marítima y cooperación en entrenamiento (Department of Homeland Security 2002).

Con todo, a pesar de la renuencia del estado mexicano de incluir el tema de migración como amenaza en la agenda, la prioridad del Gobierno de Bush frente al terrorismo establece la coincidencia y conjunción de la fórmula terrorismo-migración argumentada por Roger Noriega ante la OEA y que menciona:

[L]a migración masiva irrestricta dentro del hemisferio es una amenaza para la seguridad que podría desestabilizar a los países a nivel social, económico y político, y puede verse exacerbada por el surgimiento de grupos nacionalistas extremistas (Bermúdez en Grabendorff 2003:93).

Tales consideraciones con respecto al tema migratorio se inscriben en la política de Estados Unidos hacia la región andina (Bustamante en Fuentes 2004: 97). De allí el uso de los elementos militares y sus Guardacostas en Ecuador y Colombia en el contexto de la lucha contra las drogas para inspecciones e interdicción de embarcaciones con presuntos migrantes ilegales con destino a EE.UU (Bustamante en Fuentes 2004: 101).

Perímetro de seguridad

Frente a las amenazas, adversarios y conflictos que ha enfrentado Estados Unidos, su historia reconoce a Latinoamérica como el vínculo de vulnerabilidad hacia su territorio. Latinoamérica en ese respecto prevalece en la mirada de seguridad de Estados Unidos como la esfera a resguardar con mecanismos plasmados por ejemplo en la Doctrina Monroe, y el Tratado de Asistencia Recíproca. Actualmente ante el condicionante del terrorismo en las políticas de EE.UU. para el narcotráfico y migración, estadounidense se presenta la extensión del perímetro de seguridad como el método para enfrentar los dilemas de la región.

Ciertamente, el perímetro de seguridad que se ha implantado al momento es en todo caso, un nuevo mecanismo que a consideración de Estados Unidos, enfrenta nuevas realidades en temas que son de continuo interés para el hemisferio. Para Lars Schoultz en *U.S. Security Policy toward Latin America*, tres temas han persistido en las relaciones de EE.UU. con Latinoamérica: las tensiones de su política doméstica, la promoción del bienestar económico de la nación y la protección de su seguridad (En Loveman 2004:251-254).

Los anuncios de Latinoamérica de conformidad con las líneas de Washington comentan Schoultz, en todo caso han sido meramente simbólicos. Los países de la región simplemente no han mantenido capacidades físicas y militares para enfrentar poderes como la Unión Soviética o el propio EE.UU. Desde EE.UU. conservar

consensos en el área es un asunto de predominio en el hemisferio; su hegemonía sería impugnada al perder su carácter de conductor de posturas regionales (Schoultz en Loveman 2004: 256). En ese sentido los eventos mencionados y su desarrollo en Latinoamérica son de interés para Estados Unidos en tanto el área se presenta como factor de riesgo.

Para EE.UU. durante la Guerra Fría, ya el Caribe se configuraba bajo lo que Juan Gabriel Tokatlian menciona como *mare nostrum* (Tokatlian en Loveman 2004: 273), es decir un perímetro de defensa estadounidense (Tokatlian en Loveman 2006: 242). Adicionalmente, durante las tensiones entre gobiernos autoritarios y grupos insurgentes, Centroamérica se configuró como un asunto de defensa nacional para Estados Unidos. De allí que las intervenciones en la región eran mecanismos para mantener la credibilidad y salvaguarda estadounidense (Schoultz en Loveman 2004: 256)⁹².

Actualmente sin embargo, los temas de seguridad y vulnerabilidad de Latinoamérica se edifican desde construcciones de amenazas erigidas a partir del terrorismo. Con la percepción estadounidense de que en el hemisferio subsiste el terrorismo en la forma de *narcoterrorismo* y con idea de que la migración (si bien en 1999 este tema ya se consideraba una amenaza a los EE.UU) es vertedero de grupos terroristas se distingue la promoción de lo que Bruce Bagley denomina *perímetro de seguridad* estadounidense.

La idea del perímetro de seguridad surge ante la apreciación de que Estados Unidos se encuentra en constante peligro sobre todo en sus contornos más próximos: esto es Latinoamérica. A grandes rasgos esto ejemplifica un cambio en las realidades que visualiza el país ya que se percibe la existencia de amenazas inminentes a su territorio desde varias áreas de Latinoamérica. Esto aleja por tanto las visiones anteriores de seguridad focalizadas a áreas específicas. Inclusive durante la Guerra Fría solo se llegó a situar a ciertos países del hemisferio como actores colaterales de la Guerra (Longley 2002: 288-312).

Con todo, la característica particular de este mecanismo es la extensión natural de la seguridad doméstica estadounidense más allá de sus fronteras en un constante involucramiento no necesariamente directo (Bagley en Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración 2006: 63). La búsqueda de la extensión del

⁹² En 1983 Reagan menciona sobre Centroamérica “[i]f we cannot defend ourselves there, we cannot expect to prevail elsewhere. Our credibility would collapse, our alliances would crumble, and the safety of our homeland would be put in jeopardy”. Traducción de la autora.

perímetro de seguridad reflexiona Bagley, es la implementación de una soberanía efectiva que implica mantener un control efectivo sobre espacios no gobernados ya sea a través de la asistencia y presión a países latinoamericanos o de una intervención directa de EE.UU. (lo cual a la vez implica una extensión de su soberanía) (Bagley en Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración 2006: 64).

Desde diferentes visones se puede fortalecer el perímetro de seguridad al que alude Bagley. Juan Gabriel Tokatlian nos habla de la creación de *un cordon sanitaire* diplomático y militar de Estados Unidos en Colombia que busca el fomento de regionalización del conflicto (Tokatlian en Loveman 2004:273). Desde la visión Tokatlian, de manera similar a que las dinámicas del Salvador fueron relevantes para la asistencia de Estados Unidos en los 80s, al momento los andes es importante geopolíticamente hablando ante la existente combinación del narcotráfico, guerrilla, crimen organizado y paramilitarismo como amenazas. Con el *cordova sanitaire* que menciona Tokatlian, y corroborando la teoría de Bagley, la idea es mantener un control efectivo de la región (Tokatlian en Loveman 2004: 269)⁹³.

De manera similar, Cesar Montúfar en sus reflexiones en *La seguridad nacional de EE.UU. en el nuevo orden global: de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo*, deja entrever una política estadounidense redefinida con septiembre 11 que corrobora a la extensión de las acciones estadounidense. A través de un análisis de los tres documentos de la nueva estrategia⁹⁴ Montúfar asevera a la lucha contra el terrorismo como el tema frente al cual se introduce la política de *Seguridad Patria* que abarca el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security Department).

En concreto, la estrategia de la Seguridad Patria enfatiza la defensa del territorio frente a la posibilidad del ingreso de actividades terroristas a su país a través de sus fronteras. El control efectivo que incentiva el concepto de Seguridad Patria se sobrepone a una *Estrategia de Seguridad Nacional* que por más de 6 décadas, analiza Montúfar, estaba diseñada para establecer una presencia global del país, para entablar y defender sus preceptos políticos (2004: 87). Si bien existen contradicciones en una

⁹³ Se debe mencionar que si bien Tokatlian trabaja la extensión de un control efectivo se distancia de la idea de espacios no gobernados. Tokatlian apunta al *cordova sanitaire* desde la noción de estados fallidos el cual lo entiende como “la incapacidad del estado de proteger sus ciudadanos y sus comunidades de fuerzas que amenazan su existencia.” En el caso de Latinoamérica, y Colombia como ejemplo, se habla de un Estado “fantasma” con autoridad en limitadas áreas y un estado “anémico” que ha canalizado y gastado sus energías a enfrentar grupos armados.

⁹⁴ The National Strategy for Homeland Security 2002, The National Security Strategy of the United States of America 2002 y The National Strategy for Combating Terrorism 2003

política que se proyecta a nivel internacional en cuanto la protección de su propio suelo pero que deja de buscar la vinculación de sus valores en el extranjero, las reflexiones de Montúfar mencionan el esfuerzo estadounidense de reducir vulnerabilidad que presentan sus fronteras (Montúfar 2004: 87). Ante la noción de que el terrorismo “adopta muchas formas, encuentra muchos lugares para esconderse” Latinoamérica se configura como una región estratégica y vulnerable a partir del cual se puede filtrar el terrorismo a Estados Unidos. Como tal, las premisas analizadas por Montúfar afinan la idea del control del territorio, a través de la *extensión de perímetro de seguridad*, al hablar de “una redefinición del espacio desde donde pudieran provenir las amenazas” (Montúfar 2004: 88).

Más allá de esto comenta que frente a la preocupación de EE.UU. con Latinoamérica, que la estrategia estadounidense pretende

[S]er realista respecto a países que no quieren ayudarse o no tengan la capacidad para asumir ese papel. Cuando un país no quiera asumir su papel, EE.UU. deberá estar listo para actuar con decisión” (Montúfar 2004: 98).

Las observaciones amparan la expansión que se menciona. En el caso del narcoterrorismo el eje de interés en la agenda estadounidense es Colombia. El conflicto colombiano cuyo carácter fue doméstico por varias décadas ahora se ha internacionalizado configurándose en una guerra de baja intensidad (Tokatlian en Loveman 2004:268). Ciertamente no existe consenso entre EE.UU. y los países latinoamericanos sobre cómo enfrentar el conflicto Colombiano pero aun así a Colombia se lo imagina como “país problema” en el hemisferio y a nivel internacional (Tokatlian en Loveman 2004: 269). Además, si bien existen discrepancias en los países sobre cómo enfrentar el tema, existe consenso sobre la persistencia de efectos negativos de la dinámica colombiana hacia sus países vecinos⁹⁵. Existe por otro lado ámbito una atención hacia la triple frontera de Paraguay, Argentina y Brasil en cuanto se presume la existencia de grupos terroristas islámicos en esa ubicación.

Sin embargo, el escenario estratégico estadounidense se ha concentrado en Colombia configurándose desde septiembre, como comenta Tokatlian, en el primer referente de inseguridad en el hemisferio (Tokatlian 2006: 248). Bajo estas premisas la preocupación con el dilema colombiano se aleja de los términos de conflicto político que le envolvían y se redefine desde la intensificación del terrorismo en los espacios no

⁹⁵ Ver Tokatlian (2004)

controlados por el estado colombiano. De allí la expansión de responsabilidad del SOUTHCOM.

En un segundo ámbito, la percepción de la migración también fundamenta la extensión del perímetro de seguridad. Se ha señalado al corredor del Pacífico como vía de la inmigración irregular a través de Centroamérica. Como amenaza transnacional, la migración no controlada se la visualiza actualmente como posible mecanismo de actos terroristas hacia Estados Unidos. De allí que la mayor vigilancia de EE.UU. es en alta mar. La incapacidad de controlar la salida desde los territorios latinoamericanos, ejemplificando desde el caso ecuatoriano por ejemplo, recurre una vez más a la existencia de espacios no gobernados.

A partir de esto y con el incremento de restricciones en el desplazamiento migratorio, el discurso de EE.UU. asume la posibilidad de disminuir los mecanismos de terror. Más allá de esto, la política de *Seguridad Patria* y las ampliaciones de las estrategias de inteligencia, alerta, seguridad de fronteras y transporte, antiterrorismo doméstico, entre otros, propone articular desde el Departamento de Seguridad Nacional la participación de agencias federales en el control de las fronteras. Desde la región andina y en Ecuador por ejemplo, la armada norteamericana a través del puesto de operación de avanzada (FOL) y bajo la retórica de salvaguardar los individuos, está dispuesto a controlar los flujos inmigratorios ilegales, más aún dada las vulnerabilidades ecuatorianas para enfrentar el tema.

Conclusiones

En este capítulo se ha querido destacar las conexiones y vínculos entre terrorismo, las drogas y migración no establecidas anteriormente por el gobierno norteamericano. Ciertamente, el terrorismo y el narcotráfico no son vocabularios nuevos en la política exterior norteamericana sin embargo las iniciativas para enfrentarlas han sufrido transformaciones. Primero, en las tres últimas presidencias que anteceden al 2001, la política exterior estadounidense promulgaba propuestas más conciliadoras para la comunidad internacional en donde el comercio internacional, los derechos humanos y la promoción de la democracia son tan, o quizás más relevantes, en la agenda. Segundo, las propuestas de seguridad anterior al 11 de septiembre de 2001 no dejaban de reconocer la unipolaridad militar de Estados Unidos. Sin embargo, en su papel de “líder mundial” el gobierno estadounidense se encontraba atento a las perspectivas e intereses vitales de sus aliados y de las tradiciones impuestas por el Derecho Internacional (Tucker y Hendrickson 2005).

La política exterior estadounidense a partir de 2001 ha desarrollado una serie de transformaciones en varias esferas. A nivel doméstico, la estructura del gobierno, sus departamentos, agencias, y leyes son ajustadas a la percepción de una amenaza global. Resguardos, procedimientos militares establecen una actitud de emergencia en la estructura estatal. Los procesos de securitización de la agenda estadounidense en estos ámbitos entonces, plasma varios de los referentes avisados por Buzan, Wæver y de Wilde en cuanto la preeminencia de actores securitizadores en la definición de la agenda. Adicionalmente, los eventos terroristas dan pie a procesar estos temas desde altos niveles del estado. Todo el dramatismo y la resonancia que envuelve los eventos de septiembre 11 proponen la implantación de medidas extraordinarias y reformas sustanciales en las prioridades del país ante una visión del mundo catastrófica.

La retórica del terrorismo en ese sentido se lo ha utilizado para evadir las normas de acción establecidas. Esto no implica que la securitización, en particular de EE.UU., se dé exclusivamente desde mecanismos militares. Si bien la militarización de las estrategias son un indicio importante de procesos más allá de lo político y el control civil, la reproducción del discurso de amenaza a la supervivencia de la nación se da en todos los niveles altos del estado norteamericano y en la ampliación de las agencias dedicadas a la seguridad. Tomando en cuenta que ambos temas no son amenazas militares clásicas, la lógica de seguridad, o más bien la construcción de los imaginarios de seguridad sobre el narcotráfico y la migración actual, es una construcción política. Es decir, se han extendido las normas que securitizan estos temas en la medida que se endorsan prácticas fuera de lo normativo y cuyas responsabilidades (en cuestión por ejemplo de adjudicación de capacidades) se le ha dado a las altas esferas del gobierno. En el caso presentado, su securitización proviene del estado ya que la percepción de amenaza se da desde procesos políticos de los principales hacedores de política.

La administración Bush ha ganado notoriedad por las tendencias a favorecer cambios en las reglas que determinan la asistencia financiera a Latinoamérica, mucho de esto a través del Departamento de Defensa para así descartar previos procedimientos formales de control. Incluso dentro del aparato estatal existen controversias y críticas respecto a los prospectos de transferir ciertas potestades de la Secretaria de Estado al de Defensa ya que esta transferencia de autoridad limita los procesos de negociación política y la implementación de programas no militares. Ha surgido entonces un crecimiento en la autoridad del DOD sobre los temas de la agenda norteamericana hacia Latinoamérica, lo cual tiene un impacto sobre la capacidad del legislativo de controlar

los gastos y la sujeción de los programas a los derechos humanos y la democracia. En términos de migración incluso existe preocupación en los activistas de derechos humanos por el exceso de poder del ejecutivo (Migration Policy Institute 2005).

Por los hechos descritos, las diferencias entre terroristas, insurgentes, y guerrilleros se difumina provocando una cadena de reacciones en donde el orden establecido es trastornado. Aludiendo a los argumentos de Buzan y et. al., la securitización del narcotráfico y la migración en torno a la lucha contra el terrorismo provoca reacciones en los patrones de relación. Si bien en términos mundiales Latinoamérica no es prioridad para Estados Unidos, el tamaño y objetivos de su construcción de seguridad, sobre todo en términos de la militarización, mantiene fuertes impactos en la región. Lo que surge con esto es una reacomodación de las prácticas hacia una extensión del perímetro de seguridad de acuerdo el análisis de Bruce Bagley dentro de la series de conferencias en el Plan Nacional de Política Exterior del Ecuador 2006-2020.

Lo trascendental en las prácticas estadounidense tiene que ver con la promoción de una agenda internacional que se maneja desde un novedoso interés por definir el terrorismo como amenaza inminentemente y más aun incentivar una propuesta internacional a partir de estos términos. En ese sentido la propuesta estadounidense para la región con respecto a nuevas políticas de seguridad arriba desde a dinámicas foráneas al hemisferio en cuanto la preeminencia que toma la definición del terrorismo. De allí que el gobierno estadounidense ha vinculado al terrorismo a las realidades “históricas” de la región. Este es el caso de los continuos y altos procesos migratorios hacia Estados Unidos y la lucha contra el narcotráfico en Colombia, los cuales al ser visualizados como canales para el terrorismo, experimentan políticas emergentes, creando con esto una retroalimentación discursiva de seguridad entre los tres temas.

En este contexto, en su estrategia hacia Latinoamérica se utiliza los fundamentos de la lucha contra el terrorismo para enfrentar el narcotráfico. Específicamente, en la región andina la estrategia estadounidense en su intento de enfrentar los grupos insurgentes no perfila al terrorismo como un medio para los objetivos de estos grupos; si no al contrario, lo vincula como el objetivo del tráfico de drogas. La anulación del concepto de *narcoguerrilla* para pasar al *narcoterrorismo* permite borrar previas diferencias establecidas entre la figura de grupos como las FARC y Al Qaeda por ejemplo.

Tomando las definiciones de Jorge Claudio Szeinfeld (2006: 2) con respecto al terrorismo en la región, se puede decir que la estrategia estadounidense ha fusionado y aplicado una imagen ambigua del terrorismo para legitimar las acciones. Las prácticas securitizadoras en la región, según Szeinfeld, apuntan a dejar de lado las divergencias entre un movimiento insurgente cuyas acciones se fundamentan en el control físico del territorio (mantiene una demarcación geográfica), organizada en un ejército regular con tácticas ofensivas y defensivas con una estrategia que se concentra en el choque físico. Frente a esto se da paso a una noción de terrorismo caracterizado por la imposición de su voluntad a la población (no intenta controlar un territorio) y el cual mantiene una estrategia de lucha prolongada en cuanto a influenciar psicológicamente (ganar conciencias colectivas) para su causa (Szeinfeld 2006: 3).

Las prácticas en la lucha contra el *narcoterrorismo* se establece como una *estrategia-propaganda* de prácticas militares y de inteligencia que desdibuja diferencias entre el uso del terror en ciertas tácticas de acción para lograr ciertos objetivos, y el terrorismo como fin principal. En general, tanto las políticas del narcotráfico como en la migración, el ejecutivo y sus agencias mantienen una facultad dominante para intervenir abiertamente en la instauración de medidas extremas desde la justificación del control del territorio.

Aún con esto, la securitización de la migración no se asemeja a la del narcotráfico en cuanto a la inversión e involucramiento de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las prácticas frente al control migratorio sugieren la aplicación de atributos que lo configura como un instrumento de violencia. Esto ha creado también prácticas no democráticas que han empujado al tema hacia la agenda de seguridad nacional. Sobre todo últimamente, en EE.UU. la securitización de la migración se enfoca desde reformas extremas y la participación del poder militar en el control de los flujos antes de que lleguen a la frontera y en la participación de cortes militares para procesar vínculos migración-terrorismo.

En este contexto y específicamente en Latinoamérica y la región andina, las tendencias y discursos se mueven hacia el intento que EE.UU. mantenga un “control efectivo” de la región (Bagley en Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración del Ecuador 2006: 64). Loveman coincide en esto mencionando la atención que los denominados “failing states” o estados fallidos mantienen para EE.UU. como territorios con gobiernos incapaces de enfrentar los desafíos de hoy. En

un segundo razonamiento, la extensión del perímetro de seguridad viene esencialmente de la inclusión de Latinoamérica en una estrategia global contra el terrorismo.

En general, este proceso de securitización trae la idea de la continuidad de conflictos y amenazas que cruzan nuevas esferas y que pueden ir más allá de los marcos territoriales.

Hay sin embargo un problema en la securitización de estos temas. Para comenzar no existe un consenso en las definiciones del terrorismo en la comunidad internacional. Segundo, esta no es una amenaza que se la puede calificar como nueva: antes de 2001 existieron actividades terroristas en las Torres Khobar en Arabia Saudita en 1996, el World Trade Centre de Nueva York en 1993, los ataques a las embajadas de EE.UU. en Kenia y Tanzania en el 98, entre otros.

En términos de migración, la propia seguitización del tema desde EE.UU. se ha dado dentro de un continuo de atención al tema. Al hablar de la necesidad de protección de amenazas futuras, el gobierno estadounidense ha enfatizado una estrategia de murallas fronterizas y la utilización de mecanismos más contingentes mirando hacia el sur. Todo esto pese a que los ataques no fueron concebidos en Latinoamérica. No obstante septiembre 11 otorgó “legitimidad” a las reformar migratorias en particular en cuanto los migrantes latinos.

Aún así, lo más importante de analizar es el vínculo que se ha trazado entre la retórica del terrorismo y otros temas importantes para la región. Para Buzan, la securitización de los temas de una agenda implica la insuficiencia del estado para tratar estos temas dentro de los procesos rutinarios de la política. En este contexto, la securitización de los temas de migración y de narcotráfico, y ante la falta de consensos sobre lo que es terrorismo, plantea la posibilidad de que los procesos de cooperación se debiliten en la región y que la aproximación de los esfuerzos hacia los temas de carácter no estatal de las relaciones internacionales se vuelvan elusivos.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA INTERNACIONAL ECUATORIANA: LO INTERNO, LO EXÓGENO Y EL “OTRO”

Introducción

¿Quién es Ecuador?, ¿qué distingue a la presencia ecuatoriana en el sistema internacional?, ¿qué señales brinda el carácter de sus relaciones y los temas que propone? Comentar respecto al perfil ecuatoriano en el escenario internacional es ineludiblemente revelar su identidad, los rasgos particulares de los que surge su proceder, restringen sus acciones y permiten entender la lógica, el orden de su agenda y prácticas. La intención de este capítulo es resaltar los temas de relevancia en la agenda ecuatoriana internacional, a fin de reflexionar respecto a las constantes en sus propuestas y los cambios que ha sufrido su política internacional. Las propuestas ecuatorianas articulan deseos, aspiraciones, fundamentos, preferencias e intereses y limitaciones a sus objetivos. En ese sentido, entender la lógica detrás de sus prácticas implican –insoslayablemente- determinar la naturaleza de los imaginarios de Ecuador sobre sí mismo y el resto del mundo.

La finalidad de descubrir los imaginarios nacionales y sus preferencias en la política exterior, es identificar el estado de las prácticas ecuatorianas en los temas de terrorismo, narcotráfico y migración. A la vez, ya que el trabajo parte de la idea de que el comportamiento del país frente a estos tres temas (en particular por la caracterización que se les ha dado desde el ámbito de seguridad) se encuentra afectada por las temáticas estadounidenses, precisa conocer la manera en que se ha interactuado con Estados Unidos. Esta exploración de las prioritarias ecuatorianas en el siglo XX, tiene como fin ser un soporte preliminar al interés de identificar las prácticas securitizadoras, que establecerán al narcotráfico, al terrorismo y la migración en la plataforma de la política exterior del siglo XXI; y deducir los alcances que la reproducción de las creencias ecuatorianas ha tenido sobre estos temas.

En pos de estos objetivos, este capítulo se emplean dos niveles de análisis del marco constructivista: primero, la esfera doméstica que forma una idea del perfil ecuatoriano, a través de la identificación de sus dinámicas geográfica, políticas, y económicas; y, segundo, el nivel de análisis internacional que introduce al ambiente

post de la Segunda Guerra Mundial y las normas que se implantaron en el escenario como prominentes en las decisiones que Ecuador ha tomado. Esta mirada permite entrever que Ecuador ha mantenido objetivos y preferencias claras en su agenda. Sin embargo, a pesar de tener propuestas precisas, sus destrezas y prácticas han sido altamente condicionadas al ambiente internacional, logrando así objetivos de corto plazo.

En términos explicativos se ha dividido el texto en cuatro secciones: el tema de la identidad desde lo interno y lo nacional, un recuento de los temas ecuatorianos desde la Segunda Guerra Mundial, un análisis de los imaginarios desde los que actúa Ecuador con respecto a EE.UU. y una sección de conclusiones.

Identidad: entre lo interno y lo internacional

Lo Nacional

Las condiciones en que se da la acción internacional del Ecuador tienen que ver no sólo con lo que se pueda plantear en este orden, sino también con el impacto que este pueda tener para el país. Por tanto, definir a Ecuador en sus relaciones internacionales encierra significados en sus iniciativas desde la esfera doméstica.

Los significados de la dinámica ecuatoriana en este ámbito, tienen que ver con las líneas centrales demarcadas por las capacidades y oportunidades de acción de su contexto nacional. En ese sentido, considerando que la política exterior del estado debe ser un reflejo de los intereses y realidades económicas, sociales y políticas del país⁹⁶, los diferentes componentes del estado nos pueden decir algo sobre sus respuestas y preferencias en el escenario internacional.

Ecuador es un país pequeño, con una extensión territorial de aproximadamente 256.000 kilómetros, con salida al Océano Pacífico. Un acceso casi imperceptible de un 1% a la Cuenca Amazónica y un territorio fragmentado por la senda de la Cordillera de los Andes. Está conformado por una población diversa mestiza de 65%, 25% de población indígena y un 7% de población tanto negra como blanca con considerables

⁹⁶ Carrión define a la Política Exterior como “la expresión externa de su calidad de ente soberano referida a la conducta y manera de obrar en sus relaciones con otros Estados u organismos internacionales guiadas siempre por la consecución de los objetivos de política interna y por la defensa de los intereses nacionales”, Además, estima que la Política Exterior “debe guardar estricta correspondencia con la realidad política, económica y social en que se desarrolla” (Carrión 1986: 23)

índices de natalidad.⁹⁷ Se trata, por tanto, de una población joven que experimenta a la vez una brecha social aguda.⁹⁸

Los ingresos económicos del país provienen, principalmente, de las fuentes pesqueras, agrícolas e hidrocarburíferas, con productos tradicionales como el petróleo, las flores, el camarón y el banano⁹⁹. El carácter primario de sus exportaciones, la ausencia de dinamismo en estas, un déficit comercial constante¹⁰⁰ y la falta de innovación tecnológica, limitan la participación del país en la economía mundial y dificultan avanzar en la competitividad.

Las oportunidades de “mantenerse a flote” están vinculadas a las remesas de los emigrantes, las que se han convertido en los últimos cinco años en la segunda fuente de ingreso nacional¹⁰¹. Pero, además, en este mismo lapso de tiempo, la inversión extranjera directa ha disminuido y se ha enfocado al sector petrolero. Todo ello, sin dejar a un lado el hecho de que una tercera parte de sus negocios comerciales en el exterior se focalizan exclusivamente en una sola de sus relaciones: la de Estados Unidos.

Del mismo modo, el aparato financiero ha reflejado sus vulnerabilidades. La quiebra del año 2000, los altos índices de riesgo de inversión, un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) más bien rezagado respecto de los 70s y los choques externos a los que se encuentra expuesto con la dolarización¹⁰², evidencian algunas de las dificultades del país en términos macro. Por otra parte, el pago de la deuda externa capta el 35% del presupuesto del Estado¹⁰³. Este conjunto de factores ha pesado el ámbito social: el gasto en salud no ha variado de lo establecido en los 70s y la inversión en educación ha disminuido considerablemente en términos comparativos¹⁰⁴.

⁹⁷ Índice de natalidad de 21.54% al 2008 (sobre 1000 personas). En http://indexmundi.com/ecuador/birth_rate.html. Visto julio 15 de 2008.

⁹⁸ Para el 2006, 56.60% de los ecuatorianos se ubicaron en la línea de la pobreza mientras que un 31.92% forma parte de la línea de la indigencia. Ver *Mapa de pobreza y desigualdad del Ecuador*. (Unidad de análisis e información de la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2008: 11).

⁹⁹ Hay que señalar, además, que en los últimos años, la presunción de ser de uno de los países con mayor biodiversidad (Yépez Lasso 2001: 275) ha estimulado la expectativa de incrementar el mercado turístico

¹⁰⁰ En muchos casos inclusive en los que la balanza comercial ha sido positiva, se ha debido principalmente a las remesas del petróleo.

¹⁰¹ A partir del 2008 despegó la emigración internacional de ecuatorianos de manera progresiva. Según datos al 2004 las remesas migratorias superan la inversión directa en el país y la inversión extranjera neta de utilidades con un monto de 1.600 millones de dólares. Para más información referirse a Alberto Acosta et.al. “Algunos efectos de las remesas en la economía ecuatoriana”. Presentación en la reunión de expertos de migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe (2005). Para información sobre cifras de la emigración ecuatoriana ver *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Fondo de Población de las Naciones Unidas y Flacso-Ecuador (2006).

¹⁰² Dolarización inicia en el 2000.

¹⁰³ Datos económicos han sido recabados del texto de Javier Ponce Leiva (2006)

¹⁰⁴ Ver Observatorio Latinoamericano a la Deuda. Documento electrónico disponible en: <http://www.olde.fin.ec> Visto abril 12, 2007.

La inseguridad jurídica ha obstaculizado, a la vez, el área económica, la cual todavía experimenta más costos que beneficios. Y es que el aparato político ecuatoriano experimenta un sistema altamente clientelar, con instituciones débiles y vulnerables a influencias y a un proceso de toma de decisiones sumergido en contradicciones (Bonilla 2006:167). Ello, ha contribuido a perpetuar la ausencia de acuerdos y consensos entre los actores de la cosa pública y a una gestión política ineficiente ante las crisis y las visibles huellas de corrupción, escándalos e ilegalidades en el aparato estatal. Así, la dinamización del régimen democrático ecuatoriano y la desconfianza en sus instituciones, manifestado en sondeos de las últimas décadas¹⁰⁵, son también esferas que evidencian las dificultades del país.

La historia ecuatoriana en los últimos años demuestra un constante debate e inestabilidad en el intento de insertar -a nivel interno- las tendencias económicas liberales. Su patrón de comportamiento está relacionado con un país que trata de mantener sus objetivos más prioritarios en el corto plazo y que experimenta dificultades para los relegados avances que ha obtenido en lo económico, político o social. Sus posibilidades de acción han estado en función de dimensiones aún pendientes, como el desarrollo económico o avances en el bienestar social, fortalecimiento de la democracia y, hasta hace poco, la protección del Estado ecuatoriano de amenazas bélicas de países vecinos.

En resumen, y retomando las conclusiones del *Proyecto Andino de Competitividad*, de la Corporación Andina de Fomento y la Universidad de Harvard, Ecuador no ha logrado despegar a las tendencias neoliberales a las que se integró en el siglo XX en su esfera económica y/o política. A partir de la franca inestabilidad y los impedimentos políticos, económicos y sociales manifestados por su figura doméstica se pueden visualizar los espacios desde los que interactúa en el ámbito internacional.

Lo internacional

En el espacio internacional, la interacción del Ecuador ha sido definida por su realidad territorial y socio-económica. Sus características nacionales conceden al país capacidades no sólo reducidas, sino también restringidas a ciertos dominios.

¹⁰⁵ Según datos del Observatorio Electoral Latinoamericano, Ecuador ocupa el último lugar en las mediciones de confianza en las instituciones y satisfacción de la democracia. Documento electrónico disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org> Visto 21 de febrero de 2007

Al ser un país en desarrollo con una carencia en avances tecnológicos, una educación defectuosa¹⁰⁶, altos índices de pobreza y una economía débil, que no ha experimentado una significativa acumulación financiera, depende de un número ajustado y demarcado de productos de exportación. Todo esto hace que su potencia y capacidad de acción se vean reducidas en el sistema internacional y que, por tanto, los objetivos de desarrollo, fortalecimiento del Estado y la protección de sus recursos e intereses sean más difíciles de enfrentar unilateralmente.

En el campo de las Relaciones Internacionales, el poco desarrollo del tema ha sido configurado desde el Derecho Internacional (Bonilla 2006: 166). De hecho, es uno de los países que más ha firmado tratados y convenios internacionales, aun cuando ha impulsado escasas iniciativas en ese ámbito (Bonilla 2006: 171). Esta postura ha implicado creer y pretender que el mundo funcione en base a las reglas de juego establecidas: el principio de igualdad soberana, la no intervención en los asuntos domésticos, la libre determinación y la cooperación y la solución de las controversias por medios pacíficos entre los estados. Consecuentemente, su Constitución Política describe explícitamente el respeto a los compromisos, derechos y obligaciones que consigo trae una orientación participativa y activa dentro del sistema y el Derecho Internacional. Dada la fragilidad de sus capacidades, prima el ideario de una influencia en la estructura internacional basada en un estricto apego al Derecho Internacional: ello traerá reputación y respeto a la agenda ecuatoriana.

La lógica de esta línea viene, ciertamente, de los alcances implícitos de un país con una economía frágil, limitadas capacidades militares para enfrentar amenazas y de una naturaleza internacionalista e idealista propia de su agenda internacional¹⁰⁷. La imagen de sí mismo, entonces, es la de un estado que carece de altas capacidades dentro del sistema internacional y que, como resultado, busca resguardo en las oportunidades del multilateralismo la cooperación y la integración¹⁰⁸.

¹⁰⁶ El analfabetismo en Ecuador rodea un 9% mientras que el analfabetismo funcional un 21.3% (la condición de las personas que no pueden entender lo que leen, que no se pueden dar a entender por escrito o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales). Si bien el porcentaje de analfabetismo del Ecuador se encuentra en la media de Latinoamérica existe tasas de repetición y deserción escolares elevadas, mala calidad de la educación, y falta de acceso e inequidad para los grupos pobres, rurales, indígenas y afro ecuatorianos. Ver (Viteri 2006: 1-9).

¹⁰⁷ Ponce (2006) reflexiona sobre las líneas internacionalistas y de apego al Derecho Internacional del Ecuador a partir de 1979. Adicionalmente, Bonilla (2006) argumenta que parte de la inclinación ecuatoriana hacia los mecanismos de cooperación viene de su intento de abarcar cualquier espacio internacional posible a favor de su argumento en el conflicto con el Perú.

¹⁰⁸ Paredes menciona que “[l]a referencia y apego del Ecuador a las reglas jurídicas resulta muy entendible en medio de ese juego entre lo real y lo ideal: un estado pequeño, débil, dependiente y con enormes limitaciones sociales, y política interna, no podía tener otra opción que acudir al escudo del derecho [...]” (2006: 10).

Basados en estas dinámicas y principios internos que rigen al país, se puede notar que las perspectivas perfilan la cooperación y a la integración como positiva y provechosa. Pero además, y sin desmerecer la influencia de los procesos nacionales antes mencionados¹⁰⁹, la política exterior del Ecuador durante la segunda mitad del siglo XX estuvo inevitablemente mediada por el escenario internacional. En una época donde lo global toma forma en las instituciones internacionales, se embarca en un multilateralismo antes no experimentado. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, Ecuador se integra como país firmante a los preceptos -mayoritariamente occidentales- del marco de interacción de las Naciones Unidas. Es a través de este marco que establece en su política exterior, la protección de la soberanía y territorio estatal: se fomenta el respeto al Derecho Internacional, la no intervención en los procesos internos de otros estados y la cooperación y solidaridad entre los actores del sistema internacional.

Cada una de sus participaciones en los organismos internacionales ha estado mediada por los alcances de su naturaleza política. De allí que: en su ingreso al Grupo 77, dada su característica de país en desarrollo, busque formar grupos de cooperación con estados con similar posición de poder; su participación en la Cooperación Amazonia se realice en virtud de su acceso a esa cuenca; su participación en el Movimiento de los No Alineados, devenga de su interés de no ser absorbido -en el contexto de la Guerra Fría- por un conflicto exógeno que pueda menoscabar sus estrategias en pos del bienestar; su colaboración en el Grupo de los Territorialistas, se entienda en razón de su defensa de la 200 millas de mar territorial; su apego a la carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional se dé porque cree en la soberanía y en la determinación de los estados, además por supuesto de encontrarse en la esfera de influencia de la ideología liberal; su liderazgo en la Carta de Conducta, se explique a causa de una transición a la democracia, que visiona el respeto de los Derechos Humanos del pueblo de quien viene la autoridad; y una integración preponderantemente de carácter interamericano, establecida en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo

¹⁰⁹ Dentro de las consideraciones de la política exterior de un estado como miembro de la comunidad internacional llega a estar sujeto a las dinámicas del sistema. Así también su agenda está dominada por la realidad económica, social, cultural y política del país. Ver Carrión (1986).

de Río, la Alianza para el Progreso u otro grupo, en tanto impliquen la cooperación en temas jurídicos, económicos o sociales.

Lo cierto es que bajo estas normas y principios codificados, que han llegado a establecerse como naturales y esenciales en la nación ecuatoriana, se han desprendido normas que han sido aceptadas y vistas como coherentes para una nación. El discurso, entonces, de la cooperación y el multilateralismo se ha constituido como un aspecto intrínseco de la política exterior ecuatoriana. Todo esto reflejado en la durabilidad y continuidad que se les ha dado dentro de las características generales y macro de la política exterior del país.

Pero más allá de esto, las nuevas dinámicas post Guerra Fría del mundo han multiplicado los temas a debatir al tiempo que han disminuido la capacidad política de disuasión del país (Bonilla: 2006:167). Históricamente, y dada las constricciones que la comunicación otorgaba a las dinámicas internacionales en los siglos anteriores, Ecuador ha focalizado su agenda a la esfera vecinal y regional (Carrión 1986:103)¹¹⁰. El patrón de comportamiento mantuvo en la Post Guerra una lógica periférica, focalizada y -si se quiere- exclusiva al hemisferio americano, en términos de un enfoque subregional y en las relaciones bilaterales.

En alusión a lo que Bonilla ha llamado el círculo concéntrico más inmediato al país (Bonilla 2006: 103), el radio de acción ecuatoriano se concentra básicamente en el ámbito sub regional de la región andina y las problemáticas desde las que se ha caracterizado a la región: como son el narcotráfico y la inestabilidad política. Sus prácticas han reproducido las líneas multilaterales enfatizadas por Ecuador bajo las iniciativas de una Flota Mercante Grancolombiana, la integración de la CAN, las ambiciones de la Carta de Conducta de Riobamba, las iniciativas en la OEA. Con esto en mente, los vínculos y acceso al mercado y al sistema internacional son reducidos.

Siguiendo la idea de que las relaciones de Ecuador se encuentran encerradas en círculos concéntricos, la relación ecuatoriana se ha enmarcado en la interacción bilateral. Sólo Estados Unidos y Colombia representan un 40% del total de los negocios comerciales ecuatorianos en el exterior¹¹¹, seguidos por otros socios que representan negocios para el país por debajo del 5% cada uno.

¹¹⁰ En el ámbito regional se puede destacar la participación del Ecuador en la “Carta de Quito de 1948, el Acuerdo de Cartagena de 1969, El sistema Multilateral Interamericano, La declaración de Santiago junto a Perú y Chile, El consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la “Carta de Conducta” de 1981.

¹¹¹ EE.UU. abarca un 31% y Colombia 11.06%

Ya sea visto desde la tradición realista, que revela el impacto aplastante de las capacidades estadounidense sobre las de Ecuador, o desde el marco de la interdependencia, en donde la balanza de las relaciones genera vulnerabilidades para Ecuador, se puede entrever la posibilidad de que “los temas de la agenda internacional de un país pequeño y débil [como Ecuador] se construyen generalmente fuera de su entorno” (Bonilla: 2006:168). Tanto por su condición hegemónica en la región como por su relevancia en los temas de economía y asistencia social y militar, para Ecuador es inevitable mencionar la preeminencia que tiene el poder político de Estados Unidos.

Los temas ecuatorianos y la esencia de su tradición

Es preciso mencionar que la agenda internacional ecuatoriana ha estado marcada por temas específicos y propios, los que han sido vistos como fundamentales para la supervivencia y el fortalecimiento del estado. De allí que se puedan identificar varios temas centrales.

La agenda ecuatoriana en el siglo XX mantuvo como prioridad la resolución del conflicto territorial con Perú. Esto se evidencia, por ejemplo, a partir de 1942 con los desacuerdos con el Protocolo de Río de Janeiro. Aquí se desenvuelven las controversias respecto a la delimitación territorial y, consecuentemente, las proclamaciones de nulidad del Protocolo por parte de Ecuador. El tema continúa con la Guerra de Paquisha, de 1981, las tensiones con respecto a los puestos de vigilancia de ambos países, los dilemas detrás del arbitraje del conflicto (por ejemplo, la propuestas de al arbitraje papal en la Presidencia de Rodrigo Borja, 1988-1992) y la escalada militar de 1995. Todo esto implicó alcances en la política internacional ecuatoriana que intentan implantar sus propuestas desde los marcos internacionales de la ONU, la OEA, la CAN y el propio Protocolo, hasta la finalización de la las tensiones en 1998.

Asimismo, el tema de los recursos naturales mantuvo un sobresaliente espacio en la agenda ecuatoriana. Por un lado, la protección de los recursos marinos fue defendida preponderantemente en los 60s desde el argumento a favor de las 200 millas de mar territorial¹¹², la atención de seguridad que esto involucró para la Armada y los argumentos a nivel internacional. Otro tema de interés en esta época fue el de proyectar al país en el Comercio Internacional a través de la exportación del banano: abarcando el 60% de las exportaciones ecuatorianas (Paredes 20006: 106), se constituyó en el componente principal de negociación comercial.

¹¹² Ver Rafael Paredes (2006) y Fernando Yépez Lasso (2001).

A lo largo de los últimos 50 años también ha sido fundamental la protección de los recursos naturales del petróleo, a tal punto que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) han incidido en la custodia de los pozos petroleros. Su auge en los años 70s permitió incrementar la competitividad del país y sus relaciones económicas.

A nivel económico, la deuda externa ha sido una de las mayores inquietudes del Ecuador en su época democrática. Establecer mecanismos multilaterales en los que prevalezcan los intereses nacionales antes que la deuda y fomentar la corresponsabilidad, probablemente ha sido una de las más sobresalientes iniciativas. Sobre todo, a mediados de los 80s se afianzaron las ideas que vinculan los límites del desarrollo con las obligaciones de la deuda externa (Hurtado 2006: 28; Ponce 2006: 142).

Por último, el narcotráfico surge como un imperante en las relaciones subregionales y en las bilaterales con EE.UU. En el caso específico de las relaciones con este país, la lucha contra el narcotráfico ha terminado condicionando y resumiendo las negociaciones en las esferas económicas y de asistencia militar. Su impacto en la agenda ecuatoriana será discutido posteriormente.

Con todo, la tradición ecuatoriana en el sistema internacional es la de un participante contemplativo de las dinámicas internacionales, que se desarrollaron netamente con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, como mecanismos para buscar la paz. No existe en su visión un excepcionalismo ni un comportamiento que lo establezca como crítico, examinador o alentador distinguido de una tendencia política internacional. Ha buscado más bien colaborar con las instituciones instauradas, acordar con los enunciados y reglas generales desarrollados dentro de ellas y ver de qué manera sus intereses pueden ser acomodados a las oportunidades desarrolladas en estos nuevos espacios de interacción. Mucho de esto tiene que ver, lógicamente, con las posibilidades de acción que otorga su perfil de país pequeño en una región no prioritaria dentro de las batallas ideológicas y geopolíticas del siglo XX.

Ecuador está interesado en la diversificación del estado por medios más de incorporación que de exclusión en el sistema internacional: busca insertarse y establecer sus demandas desde la tendencia que permite lo global. Sus objetivos son lógicos y coherentes con los intereses de un estado: proteger su soberanía, territorio y patrimonio, fomentar el desarrollo, establecer una identidad nacional, entre otros. Todo esto, en los últimos años, bajo un marco democrático que conlleve al bienestar de sus habitantes. A partir de las nuevas directrices internacionales, ha mantenido un discurso coherente en

favor al Derecho Internacional y una tendencia internacionalista colaboradora cuyo fin es la consolidación del país entre los actores internacionales.

Sin embargo, pese al idealismo de la tradición ecuatoriana, muchas de las acciones de integración y colaboración sobre todo en los regímenes interamericanos, se han desarrollado motivadas por las coyunturas internacionales del momento. Las acciones y los objetivos se han concentrado en alcanzar, de manera particular, oportunidades para el país en el corto plazo. Como resultado se han diluido las posibilidades de reinventar o, si se quiere, transformar en esos mismos regímenes, la política ecuatoriana desde nuevos parámetros de acción no sometidos exclusivamente a lo eventual en el sistema.

Relaciones Ecuador y Estados Unidos: entre lo ideal y lo real

Como se ha dicho, en el espacio internacional en el que Ecuador ha interactuado, sus patrones de comportamiento han recreado el apoyo idealista al Derecho Internacional. Pese a esto, sus principios han tenido que jugar entre lo real y lo ideal (Paredes 2006: 110). En su discurso, ha proclamado abiertamente su apelación a las normas jurídicas internacionales, sin embargo – según Carrión- aparece como “un patético ejemplo de la influencia de los factores y circunstancias externas en el manejo de la política exterior” (Carrión 1986: 105). Bonilla matiza esto pues indica, en referencia a la propensión del país a impactos exógenos que sobrepasan el derecho internacional defendido, que su accionar “generalmente se encuentra con determinantes políticos que las frustran constantemente” (2006: 168).

Concretamente, frente a las relaciones con EE.UU., Ecuador ha reproducido lo plasmado respecto a las limitaciones y posibilidades de acción de sus capacidades. EE.UU. ha sido gravitante en el hemisferio y en la región, más aún en algunos de los temas que el contexto ha demandado procesar en la política exterior ecuatoriana. Ciertamente, las relaciones con este país van desde un alineamiento en el contexto del hemisferio, hasta una subordinación dentro de los marcos y presiones políticas del escenario. Los temas y alcances de la relación bilateral presentan una lógica de acción marcada por las complejidades de los eventos históricos donde los tiempos y espacios en que se desarrollan, tanto a nivel nacional como internacional, pueden condicionar las políticas de un estado. Inclusive, análisis sobre el caso ecuatoriano como el de Hey (1993), advierten que pese a la existencia de una condición de vulnerabilidad -como se da en la relaciones EE.UU.-Ecuador-, en las posiciones ecuatorianas es posible visualizar acatamiento, consenso y contra dependencia.

Dado los propósitos de este trabajo de enfatizar las agendas de la política exterior de Ecuador, un recuento breve de los temas en las relaciones entre ambos países marca las tendencias en las prácticas ecuatorianas. Esto, a la vez preverá posibles esferas de acción y preferencias en los casos a tratar dentro de la agenda ecuatoriana.

Post Segunda Guerra Mundial

El conflicto territorial con el Perú contorneó los objetivos inmediatos y las estrategias de la Cancillería ecuatoriana hasta finales del siglo XX. Pese a que este conflicto tiene sus orígenes en los inicios de la República, el estado desarrolla de manera más activa su agenda con respecto al tema con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, en la II Reunión de Consulta de Cancilleres de 1942. Esta, luego de la invasión del Perú en 1941, fue un reflejo del impacto del contexto internacional, más allá de los intereses directos de los estados, en la actuación de los actores estatales. Bajo la existente división ideológica del mundo, y ante el temor de que Perú se alineara a la propuesta alemán-japonesa, Estados Unidos, Brasil y Argentina presionaron a Ecuador para la eventual firma del tratado, que cedía una relevante porción del territorio ecuatoriano al Perú (Carrión 1986: 105).

En la consistencia de este tema en la agenda, Ecuador delimita sus líneas internacionales. En 1945, con el rompimiento de sus relaciones con el eje y con la posterior declaración solidaria de guerra en contra de Japón, luego de los atentados a Pearl Harbor, se adhirió a los preceptos democráticos y capitalistas del occidente (Carrión 1986: 106). Con la derrota del eje, y con el cambio de orientación de la política exterior estadounidense, los países comunistas del Este se divisaban como la nueva amenaza del orden mundial. Ecuador, responde a este sentir al romper relaciones con la Unión Soviética y China durante la Presidencia de Arroyo del Río (1939). Pero es con la firma de Chapultepec, en 1945, que buscó establecer consensos respecto a las amenazas y la seguridad de la región por el resto de los años 40s y 50s, que el país se ubicó en la esfera de influencia estadounidense. En los momentos agudos de la Guerra Fría, Ecuador desarrolló una agenda recelosa de los preceptos y argumentos del Este: frente a estos, pretende ampararse bajo los mecanismos de seguridad regional liderados por EE.UU.

Posteriormente, en 1948, en el Gobierno de Galo Plaza (1948-1952), con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se asienta la alianza a favor de Estados Unidos. A través de este se consolida la esfera de influencia estadounidense en el hemisferio y la protección de este de actores foráneos a la región. Sin embargo, el

Tratado al no consentir la revisión de los tratados internacionales firmados, contradice los intentos ecuatorianos de rechazar el Protocolo de Río. Mecanismos como este y otros en el marco de la OEA, han sido mencionados como “instrumentos de los que se vale el Secretario de Estado norteamericano para dictar la política exterior del Ecuador y manipular sus asuntos internos, en función de un supremo interés: “la defensa de la democracia” contra el comunismo internacional” (Paredes en Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior y Cuvi 2006: 103).

Las presidencias velasquistas fueron las de mayor singularidad y discordancia en la formulación de la política exterior ecuatoriana, específicamente respecto de la posición sobre el tema limítrofe: mientras que en su Presidencia de 1945, Velasco Ibarra acepta el Protocolo de Río de Janeiro y sus demarcaciones, en 1960 lo refuta (Carrión 1986: 107). Además, la política exterior de Velasco Ibarra despliega incoherencias en su orientación antiimperialista con el intento de arrendar las Islas Galápagos a Estados Unidos para base militares¹¹³.

Más allá de esto, al igual que muchos de los países latinoamericanos en la lucha anticomunista, Ecuador experimentó la interferencia de EE.UU. en sus dinámicas domésticas. La inicial oposición del Gobierno de Arosemena Monroy (1961-1963) a la expulsión de Cuba de la OEA, promovida por EE.UU., dispara la salida forzosa del Presidente Arosemena con la ayuda de la CIA (Paredes en Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior y Cuvi 2006: 110).

Como estado ribereño y con la prioridad que el Ecuador ha dado a la defensa de sus recursos naturales y biodiversidad¹¹⁴, durante la misma Presidencia se inicia el argumento ecuatoriano con respecto a la soberanía y jurisdicción de las 200 millas de mar territorial. De allí que firma la Declaración de Santiago, de 1952, en franca oposición al argumento de Estados Unidos en favor de tres millas de mar territorial. La posición de las 200 millas fue largamente sostenida por el país a través de la firma el Convenio complementario, en 1954 y su subsiguiente proclamación en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, como parte del Grupo Territorialista.

Sin embargo, es relevante mencionar que en los años 60s las relaciones Ecuador se encuentran enmarcadas por su alineación con EE.UU. en su participación en la

¹¹³ Luego del ataque a Pearl Harbor Arroyo del Río ofrece a EEUU Salinas y Galápagos para el establecimiento de bases navales. Velasco prosigue las negociaciones que terminan sin éxito a pesar. Durante la negociación EE.UU. mantuvo su base naval en Galápagos hasta 1946 (Paredes 2006: 115).

¹¹⁴ Yépez Lasso (2001) y Carrión (1986) apuntan a la diversidad del ecosistema ecuatoriana como elemento clave en la política exterior ecuatoriana.

“Alianza por el Progreso”, la cual buscaba contener la propagación de la Revolución Cubana. La férrea campaña anticomunista de la dictadura militar ecuatoriana, dejó a un lado la larga cruzada ecuatoriana de apoyo a las 200 millas de mar territorial al permitir la incursión de los buques pesqueros estadounidenses en aguas ecuatorianas¹¹⁵. Posteriormente, si bien la condescendencia del *Modus Vivendi Pesquero*¹¹⁶ a EE.UU., que permite la entrada de sus embarcaciones pesqueras, en 1963, debilitó la posición ecuatoriana, las siguientes tensiones experimentadas durante la Guerra del Atún y las continuas fricciones con Perú (debido a la incursión de sus buques en las 200 millas ecuatorianas) expresó el interés del Ecuador de mantener vigente sus preferencias. Ya en 1966 el Presidente Yerovi (1966) estableció jurídicamente el Decreto Ejecutivo 1542, el cual describe la consideración del Estado ecuatoriano de las 200 millas¹¹⁷.

Por su lado, a finales de la misma década, Velasco Ibarra en su último periodo (1970-1972)¹¹⁸, mantiene un perfil antiimperialista con el establecimiento de Embajadas en Polonia y la Unión Soviética. Aquí, la integración entre el Ecuador y el resto de países latinoamericanos está centrada sobre todo en el ámbito económico¹¹⁹, reflejado por ejemplo en su adhesión a la ALALC y la promoción del Convenio de Unión Económica y Aduanera¹²⁰.

El Gobierno Militar (1972-1976) en su política exterior continúa la retórica anticomunista estadounidense. Ideológicamente se consagra como un gobierno nacionalista pero que, a nivel económico, implanta las formulas neoliberales que conllevarían al desarrollo de la nación y a una participación en el mercado internacional. Su perspectiva, bajo el liderazgo del General Guillermo Rodríguez Lara, era la de fomentar y fortalecer la participación de los recursos ecuatorianos en el mercado y, por ende, mejorar la representación del Estado en el sistema internacional.

Sin embargo, el hallazgo del petróleo en territorio ecuatoriano permite al Gobierno de Rodríguez Lara mantener una mayor autonomía con respecto a EE.UU. y

¹¹⁵ Sobre el tema, ver Carrión (1986).

¹¹⁶ El *Modus Vivendi* pesquero se refiere a la autorización, bajo presiones, la navegación libre de embarcaciones estadounidenses dentro de las 12 millas de mar territorial (Paredes en Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior y Cuvi 2006: 116).

¹¹⁷ El Ecuador se abstuvo de firmar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) que establece la jurisdicción de los países sobre 12 millas de mar territorial (Yépez Lasso 2001: 345)

¹¹⁸ José María Velasco Ibarra llegó a ser cinco veces presidente del Ecuador (1944-946), (1952-1956), (1960-1961), (1968-1970). Solo en una ocasión terminó su mandato.

¹¹⁹ El Canciller Carlos Tobar Zaldumbide manifiesta el interés del ecuatoriano en la integración latinoamericana durante la presidencia de Camilo Ponce (Paredes en Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior y Cuvi 2006: 128).

¹²⁰ En el convenio participarían Colombia, Panamá, Venezuela, y Ecuador.

poder enfrentar las sanciones de este ante su ingreso a la OPEP¹²¹. Los ingresos petroleros permitieron a la dictadura militar dirigir sus políticas hacia la modernización del sector hidrocarburífero, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo de intereses con respecto a la cooperación andina y la integración con otros países en desarrollo. En esa época, de allí también los incentivos a un diálogo directo con el Perú (Paredes en Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior y Cuvi 2006: 116).

Relaciones en democracia

La Presidencia de Roldós (1979-1981) marca la última transición a la democracia del Ecuador. Los vientos de liberalismo y la idea de una reestructuración del aparato estatal, que inserte al pueblo como verdadero soberano, conllevan una mayor preocupación por la educación y el desarrollo. A nivel internacional, la gestión ecuatoriana destacará los preceptos de igualdad soberana de los estados y la no intervención en sus asuntos internos. De allí que Roldós visita la Nicaragua Sandinista y establece relaciones diplomáticas con China, Chipre, Malta, Vietnam, Tailandia, Albania, Togo, Congo, Zaire, Indonesia, entre otros (Ponce 2006: 141; Carrión 1986:119). En este contexto, las relaciones con Estados Unidos se vuelven tensas. El Presidente Roldós argumenta que sus convicciones, apegadas a los Derechos Humanos y el respeto a la soberanía de los estados fomentados en la “Carta de Conducta”, no coinciden con la doctrina ofensiva e intervencionista de Reagan (Ponce 2006: 142).

Tras la muerte de Roldós, su sucesor, Osvaldo Hurtado (1981-1984), se enfoca en el problema de la deuda externa al buscar soluciones consensuadas en la región, a través de la Conferencia Económica Latinoamericana (1984). Al mismo tiempo, busca la participación del Ecuador en otros grupos multilaterales como el Movimiento de Países No Alineados (Yépez Lasso 2001: 161). El conflicto con el Perú no deja de ser una prioridad en la agenda ecuatoriana. Inclusive en su transición democrática, especialmente luego de que –en 1981- la Presidencia de Roldós experimentara el conflicto de Paquisha, Hurtado tuvo en su agenda nuevos procesos de conversación con el Estado vecino.

La transición democrática del Ecuador se realiza paralelamente a nuevos rasgos en el contexto mundial y regional, que conllevan a nuevas líneas en la política exterior del país. Esto tiene que ver con la idea del surgimiento de nuevas amenazas de carácter asimétrico y transnacional, además del indicio de una agenda económica neoliberal y

¹²¹ Desde la visión norteamericana, a la OPEP se lo considera un cartel integrado por los grandes exportadores de petróleo del mundo, la mayoría de ellos son países en desarrollo.

democrática. En 1979, Ecuador establece el primer acuerdo bilateral en su lucha contra las drogas. Precisamente, y en un momento en que la demanda de cocaína en EE.UU. se encontraba en sus índices más altos, con el Estado colombiano se suscribe un tratado que abarca declaraciones sobre una lucha conjunta (Bonilla 1991: 24). A los poco años, en 1982, el Presidente norteamericano Ronald Reagan lanza “Guerra contra las Drogas,” una política de carácter ofensivo que busca progresivamente disminuir y eliminar las drogas con tácticas de erradicación e interdicción a ser desplegadas contra los productores de cocaína. Este momento será la primera fase en la transnacionalización de una política y de una estrategia que nace en el seno de EE.UU. y su apelación a la defensa de la seguridad nacional frente al narcotráfico¹²². A la par, se enfatiza en la lucha contra el crimen organizado y el lavado de dinero.

Bajo el mandato de Febres-Cordero (1984-1988) se visualiza claramente un regreso a una política alineada al camino trazado por EE.UU., ahora en cuanto al narcotráfico. En 1984, con la firma de un tratado que explica al narcotráfico en términos de amenaza a la paz social y enemigo de la humanidad, Ecuador se une a la retórica contra el narcotráfico como amenaza a la seguridad¹²³. Sus deferencias con el discurso estadounidense se ven reflejadas en: la abstención del Ecuador al embargo económico a Nicaragua en las Naciones Unidas, el consecuente rompimiento de las relaciones con este país, la provisión de garantías de inversiones a la empresa estadounidense OPIC, la ejecución de la Operación Blazer Rail (Ponce 2006:143) y fricciones en las negociaciones multilaterales de Ecuador con la OPEP y la CAN (Ponce 2006: 143).

De carácter autoritario y conocido por severas violaciones a los derechos humanos, Febres-Cordero se acopla a la estrategia ofensiva contra el narcotráfico propuesta por el país del norte. Con la donación de \$ 400.000 y la asistencia de la DEA en el Ecuador, se da el primer acuerdo de asistencia con EE.UU.. Además, en la imagen del grupo Alfaro Vive Carajo, por primera vez en el país se buscó vincular el narcotráfico con el terrorismo. No obstante, el argumento del Gobierno con respecto a la vinculación de la red del narcotráfico con un movimiento de carácter insurgente no encontró sustento por varias razones: el movimiento Alfaro Vive Carajo provenía de grupos de clase media sin vinculaciones al sector rural cocalero, escaso en Ecuador y que básicamente se focalizaba en las provincias de la frontera norte y en el sector norte

¹²² Adrián Bonilla en “Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas” (1991: 9-41) y Kyle Longley amplían esta idea en estudios sobre la política exterior de EE.UU. en los 80 (2002: 304).

¹²³ Otros países firmantes son Colombia, Bolivia, Nicaragua, Panamá, Perú, y Venezuela

de Pichincha¹²⁴. En sí, las acciones de Alfaro Vive mantuvieron una categoría de insurgentes y no al nivel de ataques terroristas. De allí que se argumenta que la retórica de Febres-Cordero reproduce la visión de Reagan como “uso político y una consecuencia ideológica, antes que el producto del análisis de las condiciones sociales” (Bonilla 1991:32), en un intento de justificar y habilitar los procesos autoritarios de esta presidencia.

La política exterior del Presidente Borja (1988-1992) ha sido caracterizada como más estable, con un regreso a procesos políticos más abiertos. Si bien Borja continua la política contra el narcotráfico iniciada en el gobierno previo, su agenda promueve los procesos multilaterales. Como ejemplo, pueden mencionarse: el ingreso al Mecanismo de Concertación Política de América Latina y El Caribe y al Grupo de Río, la participación en la Cumbre del Movimiento No Alineado, en el Consejo de Seguridad y en Consejo Económico Social de la ONU y la resolución ecuatoriana en la Cumbre Andina de Galápagos, en donde se reafirma el respeto al Derecho Internacional. De los hechos multilaterales el más destacable, relacionado a la posición ecuatoriana con respecto al conflicto limítrofe, se refiere a la decisión de Ecuador en el Consejo de Seguridad, durante el conflicto Kuwait-Irak, de oponerse a la definición de una línea fronteriza entre los dos países. Desde la perspectiva ecuatoriana, éstas son atribuciones que no competen más que a la voluntad de los Estados implicados.

El tema limítrofe con el Perú, luego de una nueva crisis de las relaciones en agosto de 1991, experimentó nuevas estrategias con la petición de un arbitraje Papal¹²⁵, basándose en los valores cristianos de los dos estados (Yépez Lasso 2001:123). En lo que respecta al narcotráfico, continúa una alineación con EE.UU. y, con ello, el establecimiento del Tratado de Preferencias Arancelarias (ATPDEA) vinculado a la lucha contra el narcotráfico en el país.

Su sucesor, Sixto Durán Ballén (1992-1996), mantuvo también una agenda internacional multilateral. Se puede resaltar su posición activa en los Derechos Humanos y su oposición al embargo contra Cuba. Sin embargo en su gobierno, frente a un nuevo escalamiento en el conflicto bélico con el Perú, durante la Guerra del Cenepa de 1995, primó una agenda que buscó finalizar la controversia a través del

¹²⁴ Adrián Bonilla y Alexei Páez analizan de manera más extensiva el rol del Ecuador en la política del narcotráfico en el texto *La Economía Política del Narcotráfico*. Quito: FLACSO. (Bonilla 1991: 9-41), (Páez 1991: 142-167).

¹²⁵ Borja sugirió el arbitraje Papal ante la Asamblea general de las Naciones Unidas. El Presidente Alberto Fujimori aceptó la participación de un perito del Vaticano pero ante la continua discordancia en entre los dos países (Perú acordó la intervención del Vaticano dentro de un discurso que enfatizaba más bien dar ciertas concesiones a Ecuador en cuanto a entrada al Amazonas) la propuesta quedó descartada.

reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro y un proceso de negociaciones y observaciones que incluía a los garantes del tratado. La línea de Estado propuesta por Durán Ballén con respecto al conflicto peruano, continuó en las presidencias de Bucaram (1996-1997) y Alarcón (1997-1998). Mucho de esto tiene que ver con el consenso nacional que cobró el tema.

En el periodo de Bucaram, hubo ciertas tensiones con el gobierno norteamericano. Estas se dieron por las críticas a la forma de hacer política del Presidente ecuatoriano y por las acusaciones severas de corrupción contra el Gobierno. Sin embargo, de manera general se mantuvo las negociaciones iniciadas por el anterior gobierno.

Durante el Gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) se cierran las conversaciones limítrofes con el Perú y se llega -en 1998- a una resolución pacífica que resuelve los problemas fronterizos y que trajo consigo avances en la integración fronteriza. La política de Mahuad respecto a Estados Unidos se ha percibido como resultado de procesos coyunturales¹²⁶: ante la peor crisis económica del país en 70 años, caracterizada por una hiperinflación y quiebras en el sistema bancario, trae como instrumentos de rescate la dolarización de la economía ecuatoriana y un beneplácito en la instalación de FOL en la base ecuatoriana de Manta. La autorización de esta última, sin aprobación del Congreso Nacional, con propósitos que encaran la erradicación del narcotráfico, ha sido vista como una manera de apaciguar la inestabilidad del país bajo la percepción que un alineamiento con EE.UU.. El apoyo del hegemón de la región, implicaría estabilidad y presencia legítima del gobierno. Sin embargo, la base de Manta, independientemente del intento del Gobierno de Mahuad de diseñarla como una vía para asentar un gobierno en crisis, se edifica dentro de la política exterior contra el narcotráfico.

Posteriormente, la democracia intenta estabilizarse durante el Gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003). En esta época se busca una deferencia y mejoramiento de la imagen del Ecuador a nivel internacional, sobre todo a través de la integración regional. Con la crisis económica de fondo, el Gobierno de Noboa tiene que lidiar con los masivos procesos migratorios hacia el exterior. Aunque desde 1998 se pueden

¹²⁶ Ponce Leiva describe de forma más amplia los procesos domésticos que intervinieron en la política ecuatoriana. (2006: 149).

identificar estos movimientos masivos de ecuatorianos, es en el Gobierno de Novoa que se da pie al interés por las migraciones hacia Europa, especialmente a España¹²⁷.

Por otro lado, la integración Suramericana es imperante para ese Gobierno, que organiza la II Cumbre Suramericana en Guayaquil. Además, se respeta los compromisos con los países socialistas. Ello queda ilustrado, por ejemplo, en la visita presidencial del 2001 a la República de China, aun cuando el Presidente Norteamericano Bush había anunciado -para la misma fecha- su asistencia a la Cumbre en Lima.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a intentar interpretar y esbozar el perfil de la política exterior ecuatoriana desde la percepción de los agentes del Estado. Ciertamente, y como se advertirá en el siguiente capítulo, la construcción ecuatoriana está íntimamente ligada a los hacedores de política desde la Presidencia, la Cancillería y Ministerio de Defensa. En el caso ecuatoriano, los agentes del Estado son preponderantes en la agenda estatal, teniendo un rol crucial en las transformaciones de la política. A diferencia de EE.UU., donde se puede observar un comportamiento basada en líneas políticas institucionalizadas en el estado, la agenda ecuatoriana está altamente marcada por procesos políticos de corto plazo.

Establecidos estos alcances, se puede razonar cómo el modo en que el contexto del hemisferio y la imagen que de este percibían los hacedores de política¹²⁸ del Ecuador, incidió en las estrategias y en las acciones internacionales del país. Más allá de los diferentes temas discutidos, tal vez el que ha tenido mayor alcance en las relaciones con Estados Unidos hasta la fecha ha sido la lucha contra el narcotráfico. Y es que esta política es bajo la cual se puede considerar directamente la incidencia de este país en la agenda de seguridad del Ecuador.

Ecuador y Estados Unidos: la imagen del “otro” en el contexto internacional

A pesar de la incidencia de factores externos, el proceso de interacción entre Ecuador y el sistema internacional no está exclusivamente determinado por los principios que, de acuerdo a su ideología, deben regir al estado. Parte del comportamiento estatal ecuatoriano se mide también desde las imágenes creadas sobre su contraparte en la interacción política. De hecho, Ecuador, sus temas, agenda y estrategias se incorporan a un espacio de acción en el que participa un actor con alta proyección en el hemisferio y

¹²⁷ Noboa participa en el dialogo entre América Latina y Europa en el 2000 y además firma tratados bilaterales con España

¹²⁸ Al hablar de hacedores de política este trabajo se enfoca en el procesamiento de la información del sistema internacional por parte del Jefe de Estado como el actor más importante en la dirección de la política exterior.

a nivel internacional: Estados Unidos. Entonces, se hace necesario considerar en cada contexto cómo la imagen que tiene de sí, del escenario internacional, de Estados Unidos y sus hacedores de política, pueden constreñir e injerir en la agenda y los temas ecuatorianos. Sin lugar a dudas, la mayoría de los temas prioritarios de la agenda –ya expuestos- mantienen características propias, directas e inmediatas a la dinámica ecuatoriana. No obstante, el clima de seguridad en que se desarrollaron y las percepciones de Ecuador respecto de EE.UU. en estos contextos, influyeron en las acciones de su política exterior.

Con lo anterior, no se quiere argumentar que la política ecuatoriana ha estado completamente subordinada a las demandas de Washington, pues sus orientaciones también tienen que ver con la construcción hecha por sus agentes políticos y, especialmente, por el Jefe de Estado de turno. Más bien lo que se plantea, es que las acciones de la política ecuatoriana están marcadas por una dinámica mucho más compleja que el simple apego al Derecho Internacional. Tienen que ver con su despliegue en un marco de tiempo y espacio, en donde los atributos percibidos del resto de actores influyen en la toma de decisiones de un estado.

En ese sentido, la información procesada de la política exterior ecuatoriana en la segunda mitad del siglo XX, se vincula con una respuesta que ha funcionado desde los imaginarios concebidos por el país. Al hablar de imaginarios se quiere rescatar que las prácticas han sido mediadas por las percepciones que el Ecuador ha mantenido sobre las intenciones del “otro” (EE.UU.) y los ambientes en que se despliegan los temas de intereses para ambos países. Así, los atributos domésticos no son suficientes para explicar las fuerzas que participan. Detrás de las respuestas ecuatorianas, existen cálculos que vienen de las apreciaciones sobre las políticas estadounidenses (Jervis 1976: 33) Ciertamente, las impresiones del Ecuador sobre el “otro” tienen un impacto en cómo actúa, por ende sus percepciones pueden dar señales de las posturas del país en sus políticas securitizadoras.

Los niveles de análisis doméstico e internacional, junto con los eventos mencionados en las relaciones bilaterales, han establecido las variables que intervienen en las características desde las que responde Ecuador. Dentro de estos niveles, las relaciones con EE.UU. operan principalmente desde el poder y hegemonía que su presencia trae a la interacción. Como ya se ha dicho, en el contexto internacional de las relaciones bilaterales con EE.UU., y en términos de poder, los términos desde los que juega Ecuador vienen de un prototipo de estado débil, con menos ventajas en la carrera

para obtener los objetivos trazados¹²⁹. Adicionalmente, las condiciones de sus relaciones están dadas por las características agudamente asimétricas de territorio, acumulación de capital y capacidad militar entre los dos países, las que han llevado a la hegemonía estadounidense. Los atributos desplegados por EE.UU con respecto a su desarrollo, avances tecnológicos y procesos políticos modernos, sin dejar a un lado su enorme capacidad militar, dan cuenta de las ventajas detrás de su propuesta internacional.

Los temas que manejó Ecuador específicamente durante el siglo XX, también creaban la imagen de un actor deteriorado, en comparación a su contraparte. Indudablemente, EE.UU. experimentaba también grandes desafíos con motivo de la Guerra Fría, pero la asimetría de poder -en su relación con Ecuador- le otorgaba menor sensibilidad en los asuntos de interés mutuo y mayor dimensión a sus oportunidades de acción. Ecuador, por su lado, en los temas bilaterales mantenía una mayor vulnerabilidad.

En los temas prioritarios, como la defensa de las 200 millas del mar territorial y la asistencia estadounidense en la lucha contra el narcotráfico, Ecuador actúa - respecto a Estados Unidos- desde la identidad de país con limitaciones que ponen sus demandas¹³⁰ en desventaja.

Las continuas tensiones con Perú contribuyeron a centrar la agenda ecuatoriana en este asunto. Los esfuerzos políticos del país en el sistema internacional estuvieron canalizados y proclamados abiertamente en este conflicto, el que se estableció como su “talón de Aquiles”. Ello implicó una aguda disuasión para el Ecuador, debilitando con esto sus escasas capacidades. Esta dinámica tuvo repercusiones colaterales en las capacidades del país frente a sus relaciones con EE.UU., por ejemplo, en términos de disuasión de políticas dentro de los regímenes internacionales.

A partir de la imagen de la identidad ecuatoriana se originan roles desde los que funcionan las relaciones Ecuador-EE.UU.: en el trasfondo de la relación, prevalece la imagen de EE.UU. como un estado de primer rango, y Ecuador, dada las complejidades mencionadas, como una suerte Estado de segunda¹³¹. Aún así, la revisión de las relaciones de Ecuador con EE.UU. da cuenta de que el proceder ecuatoriano, pese a su

¹²⁹ Es posible que si los intereses estuvieran dado en términos de las relaciones Ecuador-Suriname, por ejemplo, Ecuador hubiera actuado en el rol del Estado más poderoso o tal vez en términos de igualdad

¹³⁰ Con la defensa de las 200 millas el objeto era expandir el dominio ecuatoriano sobre los recursos naturales en donde EE.UU. no mantenía las mismas demandas (EE.UU. simplemente no necesitaba hacer demandas como las 200 millas; le resultaba más beneficiosos no establecer límites debido a la capacidad de sus navíos)

¹³¹ Jervis menciona que desde la Segunda Guerra Mundial los Estados han mantenido un rol constante estimado desde sus capacidades, tamaño y posición geográfica.

posición vulnerable, se ha desplazado por los caminos de la subordinación, consenso y/o de oposición. Entonces, la asimetría entre los dos países no alega un total y directo sometimiento a las directrices estadounidenses y no asume una homogeneidad en el comportamiento ecuatoriano. Si bien, las prácticas ecuatorianas revelan los impetuosos condicionantes externos, los eventos por si solos no explican las respuestas y las posibles posiciones del país en los tres temas de discusión. Estas, tienen que ver con sus apreciaciones respecto a la posición de Estados Unidos en sus relaciones.

El ambiente internacional post Segunda Guerra Mundial ha sido relevante para la toma de decisiones ecuatorianas, en el sentido de que ha facilitado o impuesto límites a las prácticas. Los temas internacionales que rodearon la agenda nacional, como el rompimiento con las relaciones con el eje luego de Pearl Harbor, la competencia EE.UU.-URRS. en el hemisferio o el surgimiento de amenazas bajo nuevas características, no fueron factores que directamente ocasionaron la alineación de Ecuador a EE.UU.. Más bien, dinámicas como las mencionadas canalizaron un comportamiento complejo, reflejado en el apoyo al TIAR, la lucha antidrogas, la búsqueda de neutralidad a través de la participación de Ecuador en el Movimiento de los No alineados o inclusive, en los momentos de alejamiento, la integración de Ecuador a la OPEP. Así, aunque el escenario alteró la manera y las preferencias de acción, los imaginarios que Ecuador ha mantenido sobre los intereses estadounidenses son los factores más determinantes de su relación.

Las prácticas ecuatorianas en sus relaciones con EE.UU. luego de la Segunda Guerra Mundial, se han basado en estimaciones recreadas sobre el escenario de la Guerra Fría. Para Ecuador, las posiciones de Estados Unidos tienen que ver con las de un actor que se ubica entre uno de los dos más importantes en la toma de decisiones en el sistema internacional. Las propuestas generales estadounidenses buscaron imponer una ideología política liberal y capitalista sobre las orientaciones socialista-comunistas de la Unión Soviética. El enfrentamiento de sus propuestas propició tensiones que se circunscribieron a intentos de abarcar esferas de influencia en el globo. En este contexto, Ecuador actúa en sus relaciones con EE.UU. considerando el estímulo internacional al que se ha hecho referencia, por ser un país pequeño dentro de una dinámica exógena a sus intereses. En el hemisferio americano se configura, indudablemente, como la esfera en donde la influencia de EE.UU. es más directa.

Así, la lógica de interacción con EE.UU. ha tenido que ver con percepciones exógenas a las dinámicas del país: por ejemplo, se ha basado en el peligro que

implicaría la incidencia del Este en la región, más no en lo que Ecuador podría hacer para contrarrestar a Estados Unidos. Sus acciones fueron leídas como controladas por las tensiones con la Unión Soviética y su idea de que este país intentaba establecer su influencia en el continente. En este contexto, EE.UU. no era apreciado como una amenaza en términos de su fuerza militar. Consecuentemente, Ecuador trabajó sus relaciones entorno a la lógica de su importancia periférica para Estados Unidos y a los pocos riesgos que sus relaciones ejercían para ese país.

La coherencia que Ecuador mantuvo en los temas más relevantes con EE.UU., en el rompimiento de sus relaciones con el eje, su participación en el TIAR, la Doctrina Monroe, o la Guerra contra las Drogas, revela la compatibilidad de sus objetivos. Inclusive, pese a que Ecuador durante la Guerra Fría reanuda interrumpidamente sus relaciones con algunos países del Este, se mantiene en la esfera de influencia de Estados Unidos. De hecho, desarrolla una agenda comercial altamente vinculada a este país.

En términos materiales, la asimetría de poder entre los dos estados manifiesta la potencial influencia que EE.UU. puede ejercer sobre Ecuador. No obstante, las estrategias ecuatorianas han demostrado ser proclives a mantener una política no ofensiva frente a EE.UU. Mucho de ello tiene que ver con la percepción de que su agenda sobre Ecuador no es esencialmente hostil. Eventualmente esto que explica que las tensiones reflejadas, por ejemplo, en la presión para la firma del tratado de 1942, en las sanciones por el ingreso de Ecuador a la OPEP o las surgidas a raíz de las 200 millas del mar territorial¹³², implicó mecanismos que se concentraron en manejar el tema desde la esfera diplomática. En ese sentido se aprecia a las políticas de EE.UU. no como un intento de disminuir la seguridad de Ecuador sino más bien tiene que ver con el intento de su abarcar influencia en el continente americano a través de mecanismos y en base a las amenazas que EE.UU. percibía del ambiente internacional. Adicionalmente, por ejemplo, el caso de las 200 millas o las presiones de Estados Unidos durante el tratado de Río se perfilaron como casos muy específicos de su relación, en los que pese a que EE.UU. mantuvo una franca oposición fueron dinámicas que no se inscriben en una tendencia general de menoscabar al Estado ecuatoriano. Como tal, no fueron temas que contaminaran otros aspectos de la relación (Jervis 1976: 40).

Las prácticas ecuatorianas que entraron en desacuerdo con las estadounidenses, también explican su política de línea reactiva. Mucho de esto tiene que ver, además de

¹³² Ya que la política de este tema tránsito entre la oposición de la incursión de los buques estadounidenses hasta la firma del Modus Vivendi Pesquero.

su visión de sí mismo, con un continuo discernimiento del “otro” más positivo que negativo. El ingreso de Ecuador al Movimiento de No Alineados o al Grupo de los 77 no fue visto por EE.UU. como una amenaza a sus objetivos ideológicos del momento. Para Ecuador, su participación en espacios internacionales, que intentaban alejarse de la batalla entre los dos poderes, era visto como una necesidad. Dada su naturaleza de estado pequeño y débil, era una manera de mantenerse a salvo de las amenazas del ambiente internacional, ya mencionadas.

Los momentos más autónomos de la política exterior ecuatoriana, de los 70s y principio de los 80s, tuvieron que ver con una selección de estrategias que no eran una amenaza directa para EE.UU. y que, por lo tanto, en su momento no representaban costos altos para la nación. Por un lado, el Gobierno Militar mantenía una ideología anticomunista la que, unida a las nuevas fuentes de ingreso provenientes del petróleo, llegó a establecer una agenda más autónoma en el contexto de la Guerra Fría. Además, el grupo en poder mantenía temas que no eran de mayor amenaza para EE.UU., como era la integración andina. La política de Derechos Humanos, democracia, el restablecimiento de relaciones con países como China y el rechazo a la invasión de Granada, se despliegan de manera paralela a la Presidencia norteamericana de Carter. Durante esta, disminuyó el nivel de tensión política con el Este debido a su promoción de Derechos Humanos en la agenda. En los últimos años, el tema de Cuba ha dejado de ser una fuente de fricción entre Estados Unidos y Ecuador debido la prioridad de otros temas y la débil incidencia de la política cubana en Ecuador.

En la última época, el tema de las drogas se perfila como un interés común a largo plazo. Las explicaciones a las relaciones con EE.UU. en este ámbito tienen más bien un orden instrumental. Ello, tomando en cuenta que se asume que EE.UU. ha buscado ayudar al país en la lucha contra las drogas esperando obtener resultados ventajosos para sí mismo. Ecuador, por su lado, ha sido conciliador con la estrategia estadounidense en la región. En un tema tan prioritario para EE.UU, cualquier hostilidad podría producirle altos costos: por ejemplo, en el acceso al mercado estadounidense, el más importante para el país. Ello, condiciona un alineamiento con EE.UU. con respecto a este tema. De allí también su admisión de que las FF.AA. participen de las estrategias antidrogas. Además, Ecuador ha percibido la asistencia financiera y de equipo militar por parte de EE.UU. como ventajosa para las limitadas capacidades de su fuerza policial y armada. Su cooperación ha tenido que ver también con una apreciación moral: su oposición al tráfico de drogas sentaría normas y valores

entre la sociedad. Con ello, se esperan más logros que pérdidas en la implementación de dicha política.

En los imaginarios ecuatorianos EE.UU. no es percibido como una amenaza, pero tampoco como un amigo del todo sincero. A partir de esto, Ecuador responde y enfrenta las dinámicas estadounidenses:

- En la segunda mitad del siglo XX, el contexto internacional controló las políticas estadounidenses hacia Ecuador y, con esto, sus posibilidades de acción. Sin embargo, aunque el contexto internacional ha influenciado, en términos de reforzar o limitar una acción, estas dinámicas no han ocasionado por completo las políticas implantadas por ambos países. Más bien han sido marcos de referencia que han propulsado -en un espacio y tiempo- una acción determinada. De tal manera, Ecuador no solo ha mantenido una alineación y una reacción a la política de EE.UU. por su condición de Estado débil que ve en la capacidad del “otro,” y en su preponderancia en el hemisferio, un apremio para cooperar.
- Para Ecuador, la asistencia estadounidense, preponderantemente en la lucha contra las drogas, no necesariamente ha implicado asumir a Estados Unidos como un actor amigo. Más bien, ha visibilizado la necesidad e interés de Estados Unidos de cooperar con Ecuador, en virtud de su condición geopolítica.
- Dada la vulnerabilidad de Ecuador en sus relaciones económicas con EE.UU., la cooperación con este país de una manera más general ha intentado que tensiones en temas específicos como la participación de Ecuador en la OPEP no estropeen otros términos de la relación. Ecuador ha limitado sus respuestas a EE.UU. en una forma de reacción a sus propuestas porque ha necesitado ver esta relación como un desafío y a la vez una oportunidad dada la posición también desde la que negociaba Ecuador.

Bajo este esquema, los temas prioritarios y las decisiones de la política exterior ecuatoriana fueron ejercidos de acuerdo al ritmo de la agenda estadounidense. No se puede dejar de lado el hecho que el Protocolo de Río, relacionado con el conflicto limítrofe con Perú, fue firmado forzosamente en el curso del apoyo y alineación que esperaba EE.UU. con respecto a la lucha contra el Este. Así también, el argumento de las 200 millas en la práctica tuvo que enfrentar, desde una forma débil, las incursiones de los pesqueros estadounidenses hasta acuerdos con Estados Unidos que dejaban a un lado los preceptos soberanos de las 200 millas. Por otro lado, en el marco de la Guerra Fría y la lucha ideológica, Ecuador tuvo que ceder a la expulsión de Cuba de la OEA.

Ello, a pesar de su ferviente postura de no intervención en los asuntos internos de los estados y la orientaron de izquierda de su entonces Presidente, Carlos Julio Arosemena. Todo ello, sin dejar de mencionar los diferentes épocas en las que rompió relaciones con los países del Este.

Conclusiones

En la construcción del caso ecuatoriano y en el propósito específico de observar las dinámicas desde las que el país enfrenta las propuestas del actor más preponderante de la región se ha reflexionado sobre el comportamiento del Ecuador en temas de mutuo interés con EE.UU.. Los significados y las construcciones políticas con las que se han trabajado interpretan las percepciones desde las cuales el país se ha relacionado con EE.UU.

Es relevante mencionar que el estudio de los imaginarios ecuatorianos sobre sí mismo y su proyección al mundo ha experimentado varias limitaciones. Para comenzar no existen, en comparación al caso estadounidense, trabajos analíticos que profundicen en una tradición política basada en un *psyche* particular. Los trabajos que analizan la propuesta internacional ecuatoriana mayormente fomentan una visión de las preferencias ecuatorianas a partir de las reacciones del país a las dinámicas internacionales y a objetivos políticos inmediatos y de corto plazo. Adicionalmente, los significados desarrollados no han podido ser formalizados desde los significados de los hacedores de política en la ausencia de estudios sobre prácticas convencionales desarrolladas en el símbolo del jefe de estado.

Desde el lado ecuatoriano existe también una historia política internacional del país cuya identidad es producto de la imagen de sí mismo como país pequeño, con capacidades limitadas y una prevaleciente inestabilidad doméstica (su fragmentación social, su debilidad económica y su inestabilidad política se los configura como determinantes en la falta de cohesión del país hacia el contexto internacional). En este marco y a diferencia de EE.UU., la proyección de Ecuador hacia el exterior viene desde sus dilemas domésticos. Ecuador en sus prácticas y preferencias ha sido consistente con la imagen que concibe de sus atributos en términos de mantener una práctica de poder limitada y por tanto un estrecho potencial de acción.

De allí que en su política exterior Ecuador ha reproducido un interés por los mecanismos multilaterales en los diferentes dominios de seguridad, economía, ambientales y políticos del sistema internacional. Ecuador desde esta lógica ha canalizado por tanto la idea, y contraria a la línea estadounidense, de que el orden

exógeno puede contribuir a sus capacidades estatales ya sea en términos de cooperación, ayuda financiera, consenso o propuestas internacionales. El discurso ecuatoriano no se imagina a sí mismo como una autoridad en el sistema internacional y en todo caso apunta a ofrecer cambios a la política mundial desde sus esferas más inmediatas y preocupaciones más prioritarias. Desde la esfera ecuatoriana entonces persiste una representación de estado expuesto altamente a dinámicas exógenas a su territorio y con un poder de influencia, ya sea material o no material, impalpable.

El marco general de la política exterior ecuatoriana, percibe entonces al Derecho Internacional y a la cooperación como elementos y orientaciones fundamentales en sus estrategias y temas. La revisión de la agenda permite ver que en gran medida, el accionar ecuatoriano ha intentado fomentar estos preceptos. Pero también el análisis aporta la idea de que el contexto de estas medidas interviene y colabora en las respuestas de un estado pequeño, en la posición de este respecto a eventos y temas en el hemisferio, en el sistema y frente a actores relevantes. Una parte importante en esta dinámica tiene que ver con la construcción y apreciación que los hacedores de política realizan. Si bien, los objetivos de la política exterior de un país pueden ser concretos, el método para alcanzarlos invocará estrategias como expresión de los atributos de un estado, las percepciones acerca del poder de los otros actores y el contexto histórico en el que se articulan.

Los aciertos del Ecuador tienen que ver con reconocer sus limitadas capacidades de negociación, ya sea en términos políticos o económicos. La revisión de las relaciones de Ecuador con EE.UU., desde la Segunda Guerra Mundial, insiste en explicar que las prácticas ecuatorianas han sido contextualizadas y mucho más determinadas, en términos de impacto, por los procesos internacionales en curso. Las observaciones a la identidad ecuatoriana en este escenario minimiza la incertidumbre sobre las preferencias de acciones del país y la identificación de sus intereses en temas como el petróleo, el atún y el narcotráfico, pero también da cuenta de su propensidad a establecer políticas de corto plazo con acciones que van al ritmo de los intereses que van surgiendo (con excepción del conflicto territorial con el Perú).

Si bien Ecuador ha marcado temas prioritarios y propios, el hecho de que alguno de ellos sea de interés para Norteamérica ha involucrado cierto giro a la política ecuatoriana frente a Estados Unidos. Esto no implica que todos los temas son subordinados o parten de las iniciativas que tomen Estados Unidos; sino que más bien las percepciones sobre las capacidades, objetivos y estrategias de este influyen en el

camino elegido para abordar temas comunes o contrarios con él. Lo que se intenta enfatizar es que en el ámbito estrictamente de seguridad, es decir ante la percepción de la existencia de una amenaza, la balanza ha favorecido las directrices estadounidenses, en muchos casos inclusive subordinando otros temas. Prueba de ello es la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, que otorga Estados Unidos a Ecuador como compensación a los programas de combate y erradicación del narcotráfico que van paralelos a los objetivos norteamericanos y el propio tema del conflicto limítrofe con el Perú.

Aunque se puede argumentar que en general la agenda ecuatoriana se ha apegado a los principios de Derecho Internacional, que han primado en el escenario post Segunda Guerra Mundial, su aproximación a sus objetivos ha estado marcada por prácticas de corto plazo. Al reconocer el peso del país más influyente de la región y del sistema, como es Estados Unidos, su naturaleza se pronuncia desde el marco realista de las relaciones internacionales. Implícitamente, los contenidos ecuatorianos entienden que la acumulación de poder puede explicar la posición unilateral y exclusiva de Estados Unidos en ciertos temas. De allí que la agenda ecuatoriana explica las relaciones Ecuador-Estados Unidos en torno a las diferencias en sus capacidades militares y económicas. Las relaciones y la influencia que mantienen estos dos Estados entre si son muy dispares.

Para Ecuador, por ejemplo, Estados Unidos es su principal socio comercial: se estima que Ecuador exportó en el 2004 alrededor de \$4.2 billones de dólares, mientras que importó \$1.7 billones de dólares desde EE.UU. (Ribando 2005: 6). Para el 2007 el monto que Ecuador exporta a EE.UU. es alrededor de \$6.1 billones de dólares mientras que importa de este país unos \$2.8 billones de dólares (Banco Central del Ecuador 2007). Datos de Estados Unidos hablan de una relación comercial con Ecuador que no superan el 0.6% de su balanza comercial (Barreiro en Bonilla 2002: 268). La posición e influencia de Ecuador ante Estados Unidos es meramente periférica y, por tanto, los lazos de interdependencia que Estados Unidos mantiene con Ecuador son débiles.

La aguda asimetría política y económica existente entre ambos Estados, ha devenido en una débil y vulnerable política exterior ecuatoriana. Y es aquí que los acuerdos de seguridad pueden condicionar las negociaciones comerciales, especialmente si se considera que Estados Unidos es el mayor donante de asistencia a Ecuador: en 2005 otorgó un estimado de \$45 millones. En el 2006, el monto bordeó los \$52 millones.

Dada las grandes asimetrías entre los mismos países latinoamericanos, Ecuador puede encontrar beneficios a través de los mecanismos internacionales institucionalizados que regulan el comportamiento y las relaciones de los estados para así formar parte de la toma de decisiones. Sin embargo, y a pesar de los temas constantes en la agenda ecuatoriana, las eventuales acciones a seguir se han establecido en maniobras de corto plazo como reacción a los eventos inmediatos en el escenario internacional que incidían en los intereses ecuatorianos. Muchas de las acciones, por ejemplo dentro del conflicto con Perú y la lucha contra el narcotráfico, se debilitan ante la carencia de iniciativas propias.

Siguiendo los propósitos de esta tesis, se ha podido observar que antes de 2001 el único tema recurrente y paralelo a los temas estadounidenses fue y ha sido el narcotráfico y la securitización de sus estrategias. Es importante resaltar que las políticas contra el narcotráfico se dieron, durante la Presidencia de Febres Cordero, en un país que no es un productor de coca, debido al modo de producción establecido en la época de la colonial, y al hecho de que ni siquiera Colombia -en ese momento- se perfilaba como un gran productor de la droga¹³³. La política de la lucha contra el narcotráfico viene y es una ramificación de la política de la “Guerra de las drogas” de Ronald Reagan, concebida en tanto amenaza al orden social por el discurso norteamericano. En 1999, con la autorización de las operaciones estadounidenses en la base de Manta sin previa consulta al Congreso por parte del Presidente Mahuad, la cooperación saltó los procesos y la lógica que guiaban la asistencia norteamericana contra al narcotráfico. Como ya se ha dicho, desde la perspectiva y contexto doméstico, ésta medida tuvo que ver -antes que con coincidencias ideológicas- con el intento de mantener su gobierno en un momento de crisis en el estado ecuatoriano.

Respecto del terrorismo, durante la Presidencia de Febres-Cordero hubo un intento de vincular a los movimientos revolucionarios a esta actividad y al narcotráfico. Sin embargo, la falta de evidencias y las características de la nación debilitaron a finales de los años 80 este fugaz intento. Este partió de una política doméstica, pero no tuvo proyección alguna en la política exterior del país de esa época.

Por su lado, la migración no aparece como tema ni tiene cabida en la política exterior del Ecuador antes del 2000. De hecho, no hay indicio alguno que evidencie su relevancia y por ende la articulación de política alguna con respecto a este tema.

¹³³ La cocaína no había sido un tema histórico hasta ese momento para el Ecuador. Adrián Bonilla amplía este argumento en “Ecuador: Actor Internacional en la Guerra Contra las Drogas” (1991)

En el caso de sus relaciones con EE.UU., el capítulo explica que si bien en términos generales el comportamiento ecuatoriano frente a las políticas estadounidenses ha variado desde la oposición y el consenso, la visión estadounidense ha tenido más peso en los temas en que ambos países han coincidido como prioritarios.¹³⁴ Esto surge no solo por un imaginario como país con capacidades de poder mínima sino a la vez, por una ausencia de propuestas propias, nacionales dentro del proceso internacional que conlleven a una promesa de prácticas más continuas. Con esto se ha enfatizado que la relación con Estados Unidos se ajusta a un imaginario donde se perfila a EE.UU. como el hegemón de la región, en donde no se perfila como una amenaza para el país, en donde trabajar con este país representa más oportunidades que desventajas.

Más allá de esto, la revisión de las relaciones de Ecuador con EE.UU., desde la Segunda Guerra Mundial, insiste en explicar que las prácticas ecuatorianas han sido contextualizadas y mucho más determinadas, en términos de impacto, por los procesos internacionales en curso. Las observaciones a la identidad ecuatoriana en este escenario minimiza la incertidumbre sobre las preferencias de acciones del país y la identificación de sus intereses en temas como el petróleo, el atún y el narcotráfico, pero también da cuenta de su propensión a establecer políticas de corto plazo con acciones que van al ritmo de los intereses que van surgiendo (con excepción del conflicto territorial con el Perú).

¹³⁴ como ha sido el caso de la guerra del atún, la lucha contra el narcotráfico y el propio conflicto con el Perú en sus diferentes instancias

CAPÍTULO 5

ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS ECUATORIANAS

4.1 Introducción

Loveman (2004) arguye que todas las amenazas asimétricas discutidas actualmente han existido por décadas. En la época contemporánea, la diferencia estaría en el procesamiento de estos temas desde nuevas luces de entendimiento. Ecuador, en particular, parece seguir con esta dinámica. Y es que a pesar de que los temas a tratar han existido por varias décadas, se han interpretado y establecido imágenes de ellos desde nuevos filtros de comprensión.

En esta línea, la aspiración de este capítulo es explicar la construcción del narcotráfico, el terrorismo y la migración como temas de seguridad para el marco ecuatoriano. Siguiendo el argumento de Loveman, se plantea identificar los cambios e improvisaciones que Ecuador ha hecho en su política frente a estos asuntos. Para ello, se considera las posibles incidencias del discurso estadounidense en las políticas del país a partir del 11 de septiembre de 2001. En esta línea, argumenta que existiría una política estatal ecuatoriana que ha extendido y vigorizado el narcotráfico, el terrorismo y la migración como temas prioritarios y de arduo debate dentro de la agenda nacional¹³⁵. Los cambios en las líneas de discurso sugieren una falta de institucionalización, pese a que existe una estructura, en los procedimientos y en una política continua frente a esto temas. A la vez, mucho del debate y de su posible securitización tiene que ver con el ímpetu y vigor con lo que se los discute, algo que no puede ser identificado como existente en la agenda ecuatoriana de las últimas décadas del siglo XX.

El trabajo parte reintegrándose a la discusión del capítulo 3 sobre el papel de la región en los temas del narcotráfico, terrorismo y migración. Retoma las reflexiones sobre la propuesta de Estados Unidos de regionalizar los temas que ve como conflictivos, y en función de los cuales extiende su perímetro de seguridad, pero desde los filtros de comprensión ecuatoriano. Así, el análisis integra las respuestas del Ecuador en el contexto de sus percepciones, discutidas en el capítulo previo.

¹³⁵ Esto se argumenta a partir de la importancia que estos asuntos han cobrado dentro de los articuladores de los intereses prioritarios de la nación, como son el Presidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MM.RR.EE) y el Ministerio de Defensa con su componente militar y político. Estos se consideran por su relevancia en la implementación de la línea política que Ecuador ha ejercido en las diferentes administraciones del Estado. Para el caso ecuatoriano, los hacedores de política marcan las diferentes transformaciones de la política exterior en cuanto el terrorismo, el narcotráfico y la migración. Una profundización sobre el tema se encuentra en el capítulo 4.

Posteriormente, se desarrolla la identificación de los actores y prácticas que evidencian la securitización de los temas, para concluir afinando las inferencias sobre la convergencia de los temas en Ecuador

Percepciones de perímetro de seguridad: significados desde Ecuador

Como se ha visto, el narcotráfico, el terrorismo y la migración son temas conflictivos para la agenda estadounidense y son, sobretodo, temas de atención en su relación con la Región Andina. En este contexto, es preciso indagar en la contestación ecuatoriana a la promoción de la regionalización de una estrategia y –desde allí- tratar de dar cuenta, o no, de prácticas securitizadoras en su agenda.

La finalización del conflicto fronterizo con el Perú, en 1998, no trajo mayores novedades en la agenda de seguridad del Ecuador. Sus propuestas generales en torno al tema continuaron la tendencia multilateral de sus prácticas, incorporándose a los distintitos mecanismos de consenso internacional en la aproximación de amenazas esencialmente asimétricas¹³⁶. Desde finales de los 90s el país no enfrenta ninguna amenaza de carácter estatal, de allí que su concepto estratégico se erija desde la esfera defensiva. Sin embargo, en la Región Andina los tópicos centrales en seguridad continúan configurándose con la imagen recurrente de Estados Unidos y su atención al tema del narcotráfico en los países del área.

Indudablemente, el término de las discrepancias fronterizas abre nuevos espacios y contenidos en la agenda ecuatoriana. La atención de Ecuador y en sus relaciones con Estados Unidos a los temas de seguridad se presenta, preponderantemente, desde la figura de la lucha contra el narcotráfico. Esta plataforma se acentúa de manera más visible en 1999, cuando es proclamada política del Estado ecuatoriano. Como se ha analizado, aunque el tema no es del todo nuevo, se mantiene como el vínculo principal de la política exterior con Estados Unidos. En los Andes, la política antidroga se inicia en los 80s, incentivada por EE.UU. en un contexto en que Latinoamérica no era prioritaria para los intereses de ese país. Los análisis históricos sugieren que en esa década, la relación de Estados Unidos con la región tocaba uno de sus puntos más bajos,

¹³⁶ Ecuador ha participado en las Declaraciones de Ministros de Defensa de las Américas, Declaraciones sobre Seguridad de las Américas y en acuerdos dentro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE), la Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, solo por nombrar algunos de sus compromisos.

desde 1920¹³⁷. Sin embargo, el inicio de las políticas antidrogas marca un nuevo referente a discutir como indispensable.

Lo principal a destacar de la política contra el narcotráfico de Ecuador en los 80s y 90s es que fomentaba una articulación más integral del tema: trata de distanciarse de una particularidad regional e interesarse, con ayuda de EE.UU., en abarcar otras esferas de acción más allá de lo militar; su participación en la estrategia se establecía como una oportunidad para participar en el sistema de preferencias arancelarias andinas¹³⁸. Los atributos periféricos de Ecuador en el tema, incidieron en la asistencia de Estados Unidos para el fortalecimiento de las instituciones públicas a través del desarrollo de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el Reglamento para la Aplicación de la Ley y El Consejo Nacional de Control de Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP).

En el escenario histórico regional de las últimas décadas del siglo XX, si bien se avizoraba -para Ecuador- la imagen del conflicto colombiano como algo importante de tener en cuenta (Páez 1991:143), la posición de preocupación ecuatoriana y estadounidense se dirigía exclusivamente al narcotráfico en Colombia, Perú y Bolivia y el posible flujo de sus producciones hacia Estados Unidos desde Ecuador. Anteriormente, la lucha desde Ecuador no se estableció en función de los efectos múltiples y colaterales de un plan regional. En esta década, según Bonilla (2002), Ecuador asume la visión de EE.UU.: ver al narcotráfico como un problema de amenaza a la seguridad, alejándose de sus implicaciones en la salud pública. En todo caso, Ecuador receptaba menos demandas de participar en la lucha y en actividades vinculadas al narcotráfico. Adicionalmente, a comienzos del siglo, Estados Unidos no demostraba mayor interés por Ecuador. Como ejemplo, está la ausencia de un embajador estadounidense en el país entre el 2001 y el 2002 (Bonilla 2002: 5).

Entonces, develar las dinámicas del narcotráfico dentro de un proceso ya existente e innegable sugiere aproximarse corroborando la continua existencia del tema y las políticas de securitización que la lucha ha implementado desde los 80s. La política antinarcóticos de Ecuador tiene que ver con una respuesta al ambiente geopolítico en el que se inserta el país y con las interpretaciones desarrolladas por el Estado acerca del ambiente actual.

¹³⁷ Ver Kyle Longley (2002) en *In the Eagle's Shadow: The United States and Latin America*

¹³⁸ En los 90s, participar en el sistema de preferencias arancelarias fue el objetivo nacional de la política exterior del Presidente Borja (1988-1992) (Bonilla 2001: 3). Documento de Bonilla actualizado al 2005.

A pesar de que la función de Ecuador, como lo ha mencionado inclusive el Departamento de Estado (Rivera en Youngers y Rosin 2005:290), ha sido de tránsito, las continuas aseveraciones ante la regionalización de la política antidrogas, con Colombia como eje, hablan de un papel más amplio. Ciertamente, las inferencias ecuatorianas respecto al tema se han transformado en los últimos años. Estos cambios se incorporan sincrónicamente a la construcción estadounidense, estableciendo la posibilidad de que el país haga revisiones de sus posturas y las diversas posibilidades de enfrentar la agenda estadounidense. Aun con esto, para EE.UU. el ambiente histórico crea nuevos parámetros y oportunidades para la política antinarcóticos. Para Ecuador, las nuevas percepciones del contexto regional trae ambigüedades y confusiones: un discurso que intenta alejarse de la convocatoria regional, pero que -a la vez- no deja de lado la importancia de los incentivos y consecuencias de complacer o consensuar con EE.UU. en la profundización de la lucha.

Ante la fusión de la política del terrorismo con el narcotráfico, las observaciones de Estados Unidos han sido claras: el narcoterrorismo necesita la participación activa de todos los estados¹³⁹. La visión de Estados Unidos con respecto a un conflicto regional establece a Colombia como el “nudo gordiano” (Montalvo 2005: 108), a través del cual se filtra la política en el área y arrastra a sus vecinos, como Ecuador, dentro de la misma lógica (Bagley 2006: 63). En principio, Ecuador mantiene otra mirada de la geopolítica de la región: no comparte la visión estadounidense de enfrentar al narcotráfico en función de las dinámicas colombianas, presentándose contraria a la regionalización de las estrategias y a condicionar la lucha contra el narcotráfico al terrorismo. Más aun, las declaraciones oficiales de Ecuador intentan contener las nuevas visiones de las necesidades geopolíticas andinas: ha mantenido, aunque desde distintas figuras¹⁴⁰, la tesis formal de no intervención en los temas colombianos, es decir, de regionalización. El principio fundamental para Ecuador es más bien adoptar todas las medidas necesarias para impedir que la guerra no desborde los límites territoriales¹⁴¹: “el problema interno colombiano es un problema de los colombianos, por lo tanto no debemos insertarnos en ellos y hacer respetar nuestra soberanía”¹⁴².

¹³⁹ Observaciones tomadas de discurso de Donald Rumsfeld en Ecuador. En “Rumsfeld pide a Ecuador cooperara con Colombia” *El Comercio* 11/16/04.

¹⁴⁰ Por ejemplo, con el Cancillera Parra se argumentó la neutralidad del Ecuador, mientras que con el Canciller Carrión se menciona el argumento de no intervención.

¹⁴¹ La Política de Defensa Nacional habla de “impedir la presencia de actores de generadores de violencia” (Política de Defensa Nacional 2002: 96)

¹⁴² Resumen del discurso ecuatoriano extraído de documento de Moreano (2004:126). Adicionalmente, la Política de Defensa Nacional de Ecuador menciona: “[c]ada Estado tiene el derecho soberano de

Existe, entonces, una agenda común con EE.UU. en términos de priorizar la lucha contra el narcotráfico securitizando el tema, e inclusive militarizándolo desde hace más de una década (Bonilla 2002: 4). Sin embargo, existen divergencias de intereses y/o de preferencias en la lucha, como resultado de las cualidades que encierra el narcotráfico para el Ecuador como amenaza existencial. Aquí se lo ha configurado como una amenaza externa: si bien se lo percibe como una amenaza transnacional en la Política Nacional de Defensa de 2002, la literatura evidencia que hasta hace muy poco se percibía a Ecuador como lugar de tránsito en el tráfico de droga, con imperceptible cultivos de coca y una reducida participación en transacciones de lavado de dinero proveniente de este.

A la vez, existe un intento de no involucrarse en una guerra que desborda sus capacidades. Las prácticas inscritas dentro de la regionalización del narcoterrorismo como, por ejemplo, la propuesta de ejecutar operaciones militares conjuntas con Colombia y con la asistencia de Estados Unidos, fueron descartadas en su momento¹⁴³. Oficialmente hablando, ningún gobierno ecuatoriano ha estimado la idea del narcoterrorismo como un problema para el país (Bonilla 2002:4). Ciertamente, Ecuador se ha alineado con las apreciaciones de la emergencia de nuevas amenazas multidimensionales y asimétricas. Pero aun con esto, la línea del Gobierno Nacional ha sido la de contener la expansión del conflicto en el norte. Más allá de ello, la propuesta ecuatoriana tiene que ver con la neutralización de los efectos del conflicto colombiano (Presidencia de la República del Ecuador 2005).

Con todo, al momento existen modificaciones en la agenda del país. Ecuador no ha podido evitar su vinculación al tema, a través de las presiones de Washington y la propia asistencia contra el narcotráfico que recibe desde el programa de la Iniciativa Andina (Andean Counterdrug Initiative), desde el cual se configura la regionalización. Su preocupación actual, al igual que Estados Unidos, está vinculada al conflicto colombiano. A esto, se añade una inquietud con la presión militar ejercida por el Plan Colombia (PC) y el Plan Patriota (PP) hacia el sur de Colombia, asistida por EE.UU. Para Ecuador, en todo caso, un conflicto que viene desde hace medio siglo no había sido un tema de debate y tensión. Al momento, sin embargo, su atención radica en la presión

identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas de su seguridad” (Política de Defensa Nacional 2006: 37).

¹⁴³ La Ministra de Defensa de Colombia en el 2002 anunció programas de operaciones militares conjuntas con Ecuador. Ecuador rechazó su versión y esto ha sido reformado en la política de defensa nacional del Ecuador 2006. Documento electrónico disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/CRONOLOG/agoco6.htm>

de las políticas de seguridad de EE.UU., en una estrategia que arrincona a los grupos ilegales colombianos en el sur de su país. Con todo, desde la visión que se ha construido la regionalización del conflicto y la relación sincrónica entre Colombia y Estados Unidos, replicar a Colombia es replicar a Estados Unidos en el discurso del narcoterrorismo. En ese sentido, Ecuador ha mantenido continuas presiones de ambos países para conformar la estrategia regional (Bagley 2006: 64). De allí que, como mencionó un oficial colombiano, refiriéndose a las dinámicas del conflicto colombiano, “la intención es correr a la `arruga’. Ellos –los ecuatorianos- verán si la paran” (Moreano 2004:147).

En cuanto a la agenda migratoria ecuatoriana, existe en el país un proceso dual que marca la preocupación sobre los flujos migratorios. El perfil de Estado receptor y emisor de migrantes es de sensibilidad y complejo desde sus diferentes esferas. Como receptor de flujos migratorios, es de atención los provenientes de Colombia. Se puede evidenciar que la migración colombiana al Ecuador florece a partir de los años 50s¹⁴⁴. Entonces, se trata de la proliferación de un fenómeno que no es nuevo. De hecho, los datos indican que los flujos migratorios colombianos en las zonas fronterizas del Ecuador se triplican en los años 50s. Para 1970, se cree que 50.000 colombianos ilegales se encontraban asentados en el Ecuador, ya para inicios de la década de los 90 se estima que un 77% de los colombianos que ingresaron al Ecuador se establecieron de forma definida en el país. (Conferencia Episcopal Ecuatoriana 1995: 15-20)

Pero, aun con la evidencia de un incremento gradual en la migración colombiana en el siglo XX, era limitada la referencia de la migración fronteriza en función del conflicto. Sin embargo, en el escenario de la regionalización de la estrategia narcoterrorista en la imagen de la presión del PC y PP y la intensificación de actividades de violencia en el sur de Colombia se ha extendido en el imaginario de los ecuatorianos los factores negativos al conflicto colombiano como atributos identitarios de los migrantes colombianos.

Simplemente, se ha construido una imagen de la migración colombiana que la vincula con las dinámicas de violencia en el norte. Lo que expresa este imaginario es una agenda ecuatoriana que se hace eco de los temas aproximados en EE.UU. en cuanto a la vinculación de actividades ilegales y la migración pero también desde diferentes

¹⁴⁴ La historia de la migración colombiana al Ecuador es parte fundamental de una relación de vecindad con una identidad cultural compartida por los pueblos fronterizos que desde el siglo XVIII evidencia de manera más clara la presencia de relaciones laborales hacendatarias e intercambio comercial entre los pobladores de las provincias de Nariño y Putumayo de Colombia y Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos de Ecuador. Sobre el tema ver Guerreo, Fernando, Lourdes Rodríguez y Cesar Molina (1995).

perspectivas. Al no conceder la existencia de terrorismo en la región, Ecuador vincula la migración colombiana como un efecto y, a la vez, un posible mecanismo de transferencia del conflicto colombiano al país. En sus percepciones como receptor de población desde el norte, se une a la noción que equipara a la migración con violencia.

Desde la esfera de país emisor ha mantenido iniciativas a favor del emigrante ecuatoriano una vez ya fuera del país. Como se señaló en el capítulo anterior, las remesas se constituyen en el segundo rubro de ingresos para el país a partir del 2000. La mayor parte proviene de los migrantes en EE.UU.¹⁴⁵. La ola de emigraciones arranca en 1998, pero es con el proceso de dolarización en marcha y la continúa crisis económica del país que se consolida, en el 2000. La otra cara de la migración, entonces, tiene que ver con el surgimiento de una estructura generadora de un relevante ingreso para el país, que ha impulsado - esta vez en su posición de país emisor- una política de Estado que mira a largo plazo a los emigrantes en el futuro económico y social de la nación. Bajo este contexto, se ha intentado mejorar las relaciones con los países huéspedes a través de los pedidos diplomáticos con respecto a la regularización de los connacionales¹⁴⁶. En ese sentido, la visión ha sido la de una clara y progresiva política, enmarcada como un tema prioritario para la política exterior del Ecuador.

Aun con esto, existe una construcción securitizadora en el *proceso de emigración*. Es decir, se ha podido evidenciar atributos de contingencia y emergencia especialmente con la emigración ilegal hacia Estados Unidos. Son nuevos y mucho más profundos los mecanismos de interdicción de los migrantes irregulares que salen desde Ecuador, sobre todo con la utilización de las capacidades de la FOL en Manta en cuanto al tema. En este contexto, en las circunstancias de país emisor se cruzan diferentes aproximaciones de política de Estado que tienen que ver con una intensificación en los métodos para manejar los intentos de emigrar en embarcaciones hacia Guatemala para de allí llegar a EE.UU. En razón de ello, este trabajo se concentra en los procesos de securitización que se dan en el manejo de la emigración a EE.UU. desde Ecuador.

La intensificación del rol ecuatoriano

Si bien Ecuador evade terciar frontalmente en la posición estadounidense, el narcotráfico y su aproximación como amenaza inaplazable persiste abrumadoramente

¹⁴⁵ En el 2003 el ingreso era de aproximadamente de \$ 1430 millones según el Banco Central. 45% de estas remesas provienen de Estados Unidos (Ver Diario *Hoy* 14/05/2003).

¹⁴⁶ "Migración: Parra anuncia la defensa de los migrantes", Diario *El Comercio* 5/16/05

en el contexto político nacional. Sobre el tema, Rivera comenta: “[r]esulta difícil negar que el Ecuador se encuentra inmerso en los problemas e impactos relacionados con la aplicación del Plan Colombia la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos” (2005: 294). A pesar de la oposición de Ecuador a la ampliación a la lucha del narcotráfico desde el PC y el PP, la política antinarcóticos estadounidense desborda y absorbe la agenda exterior del país, limitando las posibilidades de renovar y anticipar otros temas como plataforma de acción. En la medida que el narcotráfico es un tema prioritario para el Ecuador, ha tenido que enfrentar las estrategias estadounidenses en la región desde la retórica del terrorismo.

Pese a las diferentes impresiones sobre los temas de seguridad de la región, no es posible desechar un impacto de la agenda estadounidense en la estrategia de Ecuador. No obstante, es insostenible generalizar las prácticas ecuatorianas como resultado de procesos de coacción. Aunque estos sí han existido, y pese a las percepciones y juicios que Ecuador mantiene sobre EE.UU., también entabla una relación de consenso. Ante esto, el desafío es lograr prácticas y estrategias en función de un distanciamiento de la retórica de narcoterrorismo. Sin embargo, se puede presumir la existencia de una construcción de seguridad que, si bien discursivamente se aleja de la propuesta estadounidense, trabaja centralmente con instrumentos similares en el proceso de securitización. En todo caso, pese a las tensiones, las instituciones gubernamentales de Ecuador se han inscrito en un intenso debate: desde su filtro de comprensión sobre los mismos temas como amenaza, los categoriza igualmente desde lo asimétrico y transnacional, pero trabajando sus ideas desde los “efectos de las nuevas dimensiones del conflicto colombiano” (es decir la regionalización del narcoterrorismo). Lo que se vislumbra en el discurso ecuatoriano es una agenda cuyos principios fundamentales no aproximan nuevas formas de negociación: al igual que EE.UU., entabla un sistema de seguridad de arquitectura flexible (Política de Defensa Nacional 2002: 29) y que se vincula, a partir de 2001, a la implementación de políticas inspiradas en la retórica de amenaza al estado. Esta, desde una visión más subterránea, que intenta ser más suave en términos de “efectos” o “consecuencia” de un conflicto y las políticas securitizadoras de Colombia-EE.UU.

En alusión a un replanteamiento de amenazas a la seguridad ecuatoriana provenientes desde el norte, se comenta en un artículo del diario El Comercio en el 2004: “las estrategias de las Fuerzas Armadas de Ecuador cambia significativamente: la atención militar se redujo a lo largo de las provincias que colindan con el norte

peruano” (cita en Moreno 2004: 145). Estudios anteriores¹⁴⁷ colaboran en elucidar la idea. Sin embargo, si bien el conflicto colombiano ha venido existiendo por alrededor de medio siglo, no era un tema de debate y tensión en la esfera ecuatoriana.

La Política de Defensa Nacional o Libro Blanco del Ecuador en el 2006 menciona que la seguridad hemisférica se encuentra en una fase de transición que exige redefiniciones políticas e institucionales (Política de Defensa Nacional 2006: 15). Por tanto, el país se engancha a una redirección de estrategias de seguridad. En este sentido, se puede añadir que visualiza que el tema había sido “hasta hace poco negado en su verdadera dimensión”. Existe un énfasis en los efectos y la presión que las políticas securitizadores de Estados Unidos en el norte del país que da cabida, implícitamente, a la relación narco-terrorismo. La Política de Defensa Nacional en sus dos publicaciones (2002 y 2006), menciona la atención de Ecuador hacia “el riesgo de la extensión de situaciones de violencia transfronteriza, tensión armada y acciones de fuerza” como factores de seguridad, sustentando la visión que inserta al país en dinámicas externas. Existe, adicionalmente, en la misma Política de Defensa enunciados que hablan de la convergencia del narcotráfico con violencia y operaciones militares.

Al momento se puede visualizar una redirección de la lucha contra el narcotráfico en función de la dinámica colombiana y sus efectos para Ecuador. La lucha contra el narcotráfico ecuatoriano se da en tanto y en cuanto es un tema vinculado principalmente a Colombia. Esto ha servido para dar forma a una política que le hace frente al tema desde la capacidad del narcotráfico para generar un derrame del conflicto más allá de la línea fronteriza. Por otro lado, hay un incremento de la imagen del país como mercado de químicos y armas, centro de almacenamiento y tránsito en tráfico de drogas y de que este está involucrándose cada día más en el negocio de la droga a través del insumo, tráfico de precursores, cultivo y procesamiento en el norte (CONSEP 199: 31). Todo ello lleva a Ecuador a pensar, principalmente, en las debilidades y porosidad de una frontera norte.

La intensificación del rol ecuatoriano se expresa adicionalmente y similar a EE.UU. desde el principio del control de espacios no gobernados, lo cual tampoco era de discusión anteriormente. Para el Gobierno ecuatoriano es problemático hablar en

¹⁴⁷ Ver por ejemplo Alexei Paéz (2001) “La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico en *La economía política del narcotráfico* en donde se proyecta el problema desde una la combinación de la alta producción también desde Perú y Bolivia. Así también los reportes del Departamento de Estado mencionan a la región andina como cultivador y productor de drogas pero a la vez establece estrategias bilaterales disociadas de los conflictos internos de los países vecinos. Más bien el enfoque era en la interdicción de las drogas sin dejar a un lado los efectos de los conflicto insurgente de Colombia y Perú pero para el interior de los mismos.

términos de partes del territorio no gobernados, pero aun así identifica a la frontera como porosa. En cierto sentido, su retórica es similar a los informes de Estados Unidos que mencionan una débil presencia del Estado en ambos lados de la frontera colombo-ecuatoriana y una falta de desarrollo en estas localidades¹⁴⁸. El Informe de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2005 identifica la frontera como el eslabón a través del cual, la dinámica colombiana ha extendido su influencia hacia Ecuador. Efectivamente, desde Ecuador se concibe que la infraestructura de la frontera, y a pesar del alto control militar, como espacios con una débil presencia estatal en donde el frágil desarrollo de la zona en términos de educación, economía y salubridad posibilita y allana la producción de las drogas y su tráfico a través de grupos ilegales armados.

Adicionalmente, incrustado en el principio de frontera porosa se encuentra en la esfera migratoria elementos de contingencia desde dos niveles. Por un lado, se ha desarrollado la sensación de que el flujo migratorio desde el norte atenta a la estabilidad del país. Las alteraciones en las percepciones de los inmigrantes sobre todo colombianos toman fuerza en los últimos seis años, en un debate intrínseco al tema del narcotráfico. Las vinculaciones de los procesos migratorios tienen que ver nuevamente con la noción de una frontera porosa que facilita el traslado de grupos dedicados a la producción y tráfico de drogas hacia Ecuador. En un nivel social se argumenta el flujo migratorio como resultado de una aguda pobreza, reflejada en el ingreso per cápita de sus pobladores menor en un 23 % al ingreso a nivel nacional, y de manera general al hecho de que un 85.3% de los colombianos en zonas rurales viven con un ingreso por debajo de la línea de la pobreza (ICG 2004: 9). Un reporte del International Crisis Group (ICG) sobre las fronteras Colombianas, en el 2004, especifica que la vulnerabilidad estas resulta de la ausencia de una institucionalización del Estado como tal y los pocos recursos asignados al desarrollo alternativo y a programas sociales en estas zonas¹⁴⁹. En su caso, la frontera ecuatoriana ha experimentado similares vicisitudes con respecto a falencias en términos de desarrollo.

En este marco lo que parece innovar el imaginario migratorio colombiano es la consideración de una frontera porosa que agrega a las debilidades sociales, la

¹⁴⁸ Moreano (2004) amplía la discusión sobre el estado de desarrollo de la frontera colombiana y la situación económica débil de esta. En su trabajo, presidentes de las localidades de la frontera argumentan la falta de presencia del Estado. Igualmente en la Política de la Defensa Nacional del Ecuador se menciona la necesidad de mantener la presencia del Estado y desarrollar programas económicos-sociales (Política de Defensa Nacional 2006: 38)

¹⁴⁹ Menos de una cuarta parte de los recursos de Plan Colombia han sido canalizados hacia programas sociales

ampliación del dominio de los grupos armados de Colombia y sus posibles infiltraciones desde la figura del migrante. Ciertamente, el Internacional Crisis Group menciona que las FARC controla la mayor parte de Caquetá y Putumayo en el Sur, además de ser promotor del aumento del cultivo de coca en Nariño¹⁵⁰, mientras que el AUC se ha movilizó hacia los departamentos del Sur. Las incursiones en el sur han incrementado, a la vez, la confrontación directa entre militares colombianos y los grupos armados.

En un segundo nivel de análisis se encuentran prácticas innovadoras en el éxodo irregular de ecuatorianos hacia EE.UU. En comparación con las estrategias del Ecuador frente a las olas migratorias de los 80¹⁵¹, a partir del 2001 se ha desarrollado un discurso energético hacia la migración irregular. Esto va de la mano con informes de Washington, que miran con preocupación el perfil de Ecuador como el primer país emisor de inmigrantes de Sur América hacia Estados Unidos en los últimos dos años. Como consecuencia, se desnivela la plataforma de discusión política a favor de estrategias que superan las percepciones, atributos y estrategias de control de la migración irregular anteriores. Más allá de esto, el perfil emergente del control migratorio ecuatoriano, a pesar de los posibles y diversos procedimientos de migración irregular, establece una cadena de reacciones por parte del Estado que enfatizan su carácter securitizador, concentrándose en la migración irregular vía marítima. Esto es resultado de la mediación de diferentes actores en un contexto asociado a las relaciones de Ecuador y Estados Unidos a discutir en la securitización.

Desde el Gobierno ecuatoriano no hay discusión sobre las repercusiones del conflicto Colombiano y la aplicación de estrategia de carácter regional de Estado Unidos como tema a considerar en la agenda de seguridad ecuatoriana (Política de Defensa Nacional 2006: 52). El tema del narcotráfico y la violencia de grupos armados ilegales es una fuente de desequilibrio que se percibe como amenaza a la población, el territorio y los recursos del país. Así también, se habla de riesgos en cuanto el desplazamiento de poblaciones. Particularmente en lo que tienen que ver con migración, la Política de Defensa visualiza la necesidad de enfrentar “los efectos de las migraciones y la presencia de refugiados colombianos” (Política de Defensa Nacional 2006: 38), es decir, un factor de inseguridad.

¹⁵⁰ Nariño produce el 20% de la coca en Colombia

¹⁵¹ En los 80's se puede identificar significativos flujos hacia EE.UU. particularmente hacia el Estado de Nueva York

Prácticas y actores securitizadores

Desde la esfera ecuatoriana viene tomando cuerpo la profundización de prácticas securitizadoras con respecto al narcotráfico y migración. Sobre todo cabe destacar la idea de que el grueso de sus prácticas está dirigido hacia su frontera norte, pese a que el tráfico de drogas también es un tema recurrente en el sur y que, además, Ecuador ha experimentado flujos migratorios desde Perú. La redirección de su política en ese sentido manifiesta las adaptaciones que Ecuador, desde sus apreciaciones, ha establecido en función de la retórica de regionalización del narcoterrorismo. Por otro lado, el reacomodo de su agenda de seguridad evidencia la incidencia de los programas de asistencias estadounidenses en la prioridad que las prácticas ecuatorianas dan a los temas de narcotráfico y migración y la desproporción de capacidades securitizadoras.

Observar la edificación de las respuestas ecuatorianas al narcotráfico implica presenciar en las dinámicas políticas un intenso debate sobre lo apremiante e inaplazable del tema. Los artículos de la prensa ecuatoriana han hecho resonancia de la interacción que cobra el tema desde todas las esferas y actores del Estado. Los diferentes gobiernos nacionales durante esta época han expresado, aunque de diferentes prácticas dentro de su política exterior, una constante atención al tema del PC y su relación con Washington. Es relevante mencionar que durante el proceso de estas articulaciones Ecuador experimentaba una aguda crisis política y social, fruto de la continua fragmentación de los sectores de poder, y un alto desencanto social frente a sus representantes políticos. En el país, se ha experimentado en los últimos años un incremento en la incautación de drogas ilegales¹⁵² mucho de esto relacionado con el bloqueo del sistema de red de narcotráfico con el que colabora la FOL.

En cuanto a la migración, se edifica una construcción de la inmigración colombiana como amenaza, lo que contribuye a un discurso político a favor de resoluciones de contingencia para enfrentar la ola migratoria. En suma, existe la noción de que la regionalización de los temas vinculados al terrorismo y, en este caso, “el Plan Patriota [...] está empujando la crisis humanitaria más profundamente en la selva hacia las fronteras” (ICG 2004: 9). En Ecuador, se ha desarrollado una política de resistencia y de reacción al tema desde un ángulo de desconfianza y muchas veces de xenofobia, que justifican medidas estrictas y de emergencia en el cruce fronterizo. Se concibe, por tanto, un escenario de tensión que establece como pernicioso el ingreso de los

¹⁵² Del 2000 al 2005 se ha incautado alrededor de 69389 kilogramos de cocaína. Ibidem.

colombianos al país, que sugiere un desborde del conflicto colombiano y que demanda el reforzamiento y la concentración de la presencia militar por parte de los diferentes niveles del estado y la sociedad civil. En el tema de emigración, Ecuador ha cooperado con EE.UU. en la interdicción de embarcaciones y ha extendido la utilización de mecanismos militares en su acción.

Narcotráfico

Bajo este planteamiento y en la noción ecuatoriana de que la estructura del país ha ampliado su participación en la red narcotráfico, se ha militarizado la frontera norte ecuatoriana y la vida civil de esta parte del territorio. En la participación dentro de la red del narcotráfico se conoce que Ecuador registra bajos índices de cultivo, la mayoría de estos en la frontera con Colombia, los cuales han oscilado en alrededor de 35 mil plantas de coca y que los puertos de Manta, Guayaquil, y Puerto Bolívar son utilizados en el tránsito de la droga a los países de demanda (Rivera en Youngers y Rosin 2005:291). Sin embargo, la asistencia de Estados Unidos a Ecuador contra el narcotráfico ha reducido su ayuda económica y social desde el término de la Guerra Fría, la cual era mucho más amplia que la asistencia militar. Más allá de esto, desde el 2002 la asistencia militar suele ser similar o en varios años mayor a los programas sociales y económicos. Como referencia: en el 2003 la asistencia antidroga a las Fuerzas Armadas y a la Policía fue de \$36.6 millones, mientras que la asistencia económica y social osciló en los \$46 millones, de los cuales \$16 son parte de los programas de la Oficina de Control Internacional de Narcóticos (Edwards 2002:9). Además, la financiación está inscrita dentro de la Iniciativa Regional Andina la cual introduce el financiamiento en contra del terrorismo en Colombia.

Cuadro 1. Asistencia de EE.UU. a Ecuador bajo el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INL)¹⁵³

2000 ¹⁵⁴	2001	20002	20003	20004	2005	2006	2007
1,2000	2,200	39,000	30,896	35,000	25, 792	19,800	17,300

Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos International Narcotics Strategy Report. Varios años

Consecuentemente, la lucha contra el narcotráfico y los efectos de este, percibidos en la frontera, ha llevado a que el cuerpo policial y las Fuerzas Armadas tengan más

¹⁵³ Estos rubros en millones de dólares constituyen exclusivamente el financiamiento dado a la lucha contra las drogas a través del Departamento de Estado. Para el 2006 y 2007 hasta el momento no se ha cuantificado la posibilidad de asistencia suplementaria (International Narcotics Strategy Report 2007).

¹⁵⁴ El presupuesto del 2002 no incluye la cantidad de 20 millones de dólares en ayuda suplementaria

competencia en el manejo del tema. Especialmente en el ámbito de la frontera, pareciera que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Ecuatoriana son los agentes del Gobierno Nacional con más relevancia en las prácticas y en la toma de decisiones ante el establecimiento de la frontera como área de reserva bajo el decreto sobre la Delimitación, de las Zonas fronterizas y Áreas reservadas¹⁵⁵. Existen alrededor de 10.000 efectivos en la zona fronteriza norte del Ecuador, de los cuales unos 7.000 son oficiales del Ejército Nacional y 700 de la Fuerza Naval, todos estos asentados en tres divisiones del Ejército, una división Naval, 10 bases de la Fuerza Terrestre, ocho destacamentos y dos batallones (Moreano 2004: 164). Se ha anticipado además construir 10 destacamentos adicionales en frontera (Moreano 2004: 144), mientras que durante las funciones del General (r) Oswaldo Jarrín como Ministro de Defensa se preveía el traslado de 15 campamentos militares desde la frontera sur a la norte¹⁵⁶ bajo el argumento de evitar la transformación de Ecuador en un “narcoestado”¹⁵⁷. Las aseveraciones de Jarrín marcan su decisión de reubicar y reestructurar unidades militares hacia la frontera norte, identificándola así como la amenaza existente para la nación. Ya en una visita al secretario de Defensa Donald Rumsfeld, en el 2006, Jarrín dialogó respecto a la adquisición de aviones c-37 para la movilización de las tropas hacia la frontera norte¹⁵⁸. Su sucesor, el Ministro Marcelo Delgado se demostró en su momento favorable a la reubicación de campamentos del sur hacia el norte aunque ha pedido nuevos reportes de los proyectos militares, aduciendo que se reformaran las líneas de acción de la lucha contra el narcotráfico de las FF.AA. estipuladas por el Libro Blanco en términos de que esta estrategia no afecte la protección del territorio¹⁵⁹.

En particular, el Estado ecuatoriano bajo la Presidencia de Lucio Gutiérrez motiva la militarización de la frontera comprometiéndose con Colombia a incrementar el resguardo militar en un 35%, es decir, trasladar 520 militares más, 120 infantes de marina y 400 expertos contra terrorismo (Moreano 2004: 151). Durante el mismo gobierno se relata en la prensa el desarrollo de un acuerdo entre EE.UU. y Ecuador

¹⁵⁵ Se concibe al área de reserva como factor estratégico de defensa y que le da facultad a las FF.AA. de imponer restricciones en la actividad civil. En la frontera el área de reserva comprende 20 kilómetros desde el límite fronterizo hacia el interior del país mientras que en el espacio marítimo cubre 10 millas náuticas. Sobre el tema ver Moreano (2004).

¹⁵⁶ “Al Plan Colombia solo se lo mira desde lo militar”, Diario *El Comercio*, 14/12/06

¹⁵⁷ “Sorpresivo relevo en el Ministerio de Defensa”, Diario *La Hora* 29/09/06

¹⁵⁸ “Las Fuerzas Armadas reajustan su agenda de prioridades”, Diario *El Comercio* 8/10/06

¹⁵⁹ En “La Lucha contra el narcotráfico es ahora una función complementaria de las FF.AA.: Marcelo Delgado”, Diario *El Comercio* 9/5/06. “FF.AA.: la reestructuración fue frenada”, Diario *El Comercio* 9/5/06.

operaciones militares conjuntas en la interdicción y destrucción de droga¹⁶⁰. En el 2003, el diario *El Comercio* anuncia el reentrenamiento en selva y contrainsurgencia de 36000 miembros de las FF.AA. (cita en Moreano 2004: 113). En el caso de la Policía Nacional, sus agentes realizan operativos de control, ya sea de documentos vehículos, armas, estupefacientes, tráfico de combustible y precursores químicos, junto con los oficiales militares apostados en los batallones fronterizos (Moreano 2004: 145).

En la presidencia de Gutiérrez en particular se experimentó lo que Bonilla (2002) ha llamado *cambios subterráneos*, en términos de una alineación más frontal del país con Washington. Se habla de matices y un estilo muy propio de la política de Gutiérrez y su diplomacia bajo el liderazgo del Canciller Zuquilanda que pese a que da continuidad al discurso de posición neutral y de no intervención al conflicto colombiano¹⁶¹, fomenta maniobras alejadas de tal principio¹⁶². La propuesta más clara se dio durante su visita al Presidente Bush en febrero del 2003 y expresarle su intención de ser el “mejor aliado” de EE.UU. en la lucha contra las drogas y el terrorismo. De la mano de este discurso, Gutiérrez argumentó su intención de “trabajar en la búsqueda de una salida pacífica siempre que Colombia lo pida”¹⁶³, ubicando a Ecuador en la palestra del tema. Este implicó, según parecer de analistas y miembros del cuerpo diplomático, asumir un “papel agresivo” que desmontaba la política tradicional del Ecuador y de la cancillería como institución¹⁶⁴.

Durante el Gobierno de Gutiérrez, Estados Unidos tuvo mucho que decir. Su Embajadora Kristie Kenney abogó por un apoyo a Uribe para combatir el narcotráfico y el terrorismo. En este contexto, para Washington, los presidentes Lucio Gutiérrez y George W. Bush tenían “una relación de primera categoría” y su “fuerte convicción” de “combatir el narcotráfico y el terrorismo” representaban “una oportunidad”¹⁶⁵. Y es que el discurso ecuatoriano como un “ancla de irradiación”, en referencia a la oportunidad del país de establecer una estrategia frente a las nuevas amenazas, se asemejaba al discurso establecido por Washington¹⁶⁶; en si los espacios otorgados al discurso de EE.UU. daban luz de los términos en que Ecuador buscó implantar sus

¹⁶⁰ “FF.AA. y Policía deben Mejorar la Lucha Antidrogas”, Diario *El Comercio*, Quito 12 de octubre de 2003. Pág. A7

¹⁶¹ “Diplomacia: más cerca de EE.UU., pero cauto con Plan Colombia”, Diario *El Comercio* 4/24/2003

¹⁶² Gutiérrez mantuvo roces con Colombia como, por ejemplo, el debate sobre la venta de cohetes por parte de militares ecuatorianos a guerrilleros.

¹⁶³ “El País debate el Plan Colombia”, Diario *El Comercio* 3/6/24

¹⁶⁴ “Zuquilanda cambia la aproximación al conflicto colombiano”, Diario *El Comercio* 10/04/03

¹⁶⁵ “En EE.UU. quiere que Ecuador sea un ejemplo para la región”, Diario *El Comercio* 10/18/03

¹⁶⁶ Comentario de Embajador Raúl Gangotena en: En EE.UU. quiere que Ecuador sea un ejemplo para la región”, Diario *El Comercio* 10/18/03

relaciones con EE.UU: “[...] alinearnos al diagnóstico de seguridad del eje Washington Bogotá, frente al conflicto colombiano”¹⁶⁷.

Ya en junio del 2004 Collin Powell felicita a Ecuador por sus operaciones en la frontera norte¹⁶⁸. Ese mismo año, en una entrevista de prensa Zuquilanda habló de estrechar las relaciones con EE.UU. “como país que está imponiendo sus tesis económicas y políticas al momento”, en un intento de jugar en lo que nominó “ligas mayores dentro de las economías más importantes del mundo”¹⁶⁹. Estas aseveraciones fueron hechas en el contexto de un Gobierno Nacional que trataba de minimizar el hundimiento de embarcaciones ecuatorianas por fuerzas estadounidenses, sin dejar a un lado las críticas del Congreso por la firma de un Acuerdo de instauración de llamadas bodegas para desastres naturales¹⁷⁰. Para el Congreso, el Acuerdo era más bien una extensión logística de la Base de Manta¹⁷¹. De igual manera, durante su visita a Ecuador, en el 2003, el Jefe del Comando Sur de EE.UU., General James Hill, se concentró en conocer los patrullajes en la frontera norte y la meta ecuatoriana de mantener una frontera “aséptica”. Todo esto enmarcado, según el Ministro de Defensa de esa época, Nelson Herrera, a la “doctrina, entrenamiento, y equipamiento” de EE.UU. para Ecuador¹⁷². Con todo esto, lo que se puede entrever es que el Gobierno ecuatoriano buscaba compensaciones en su colaboración con EE.UU; el Embajador ecuatoriano en Washington, Raúl Gangotena, corrobora esta premisa al mencionar que Ecuador “desea `hacer conocer` mejor en Estados Unidos lo que está haciendo en la frontera norte”¹⁷³ en momentos en que el nuevo General del Comando Sur, Wendel Griffin, visitaba la Provincia de Sucumbíos.

Dentro de los programas ecuatorianos en la lucha contra las drogas, la estrategia militar y policial es asistida primordialmente por Estados Unidos. Ciertamente, EE.UU. es el mayor donante bilateral de Ecuador y eso incluye la asistencia contra el narcotráfico. Los programas de financiación a través del INL incentivan la cooperación en la Policía Nacional y las FF.AA. ecuatorianas en lo que se ha llamado una manera de disuadir las actividades ilícitas desde el Departamento de Estado. Sobre todo y ante el entrenamiento y equipamiento inadecuado de las dos instituciones, de acuerdo al

¹⁶⁷ Alexei Páez, entrevista Diario *El Comercio* 10/4/03

¹⁶⁸ “4 críticas a la gestión política de Zuquilanda”, Diario *El Comercio* 6/27/06

¹⁶⁹ “Canciller Patricio Zuquilanda: No obedecemos a EE.UU.”, Diario *El Comercio* 6/27/04

¹⁷⁰ El acuerdo se denomina Acuerdo para la Ayuda Económica, Técnica y Para Propósitos Afines entre el Ecuador y EE.UU.

¹⁷¹ Palabras del Diputado Posso en “El Acuerdo con EE.UU. aun no está vigente”, Diario *El Comercio* 10/24/2003

¹⁷² En “Las FF.AA. piden a Estados Unidos más apoyo”, Diario *el Hoy* 19/03/03

¹⁷³ En “Ecuador pide compensaciones por su actividad anti narcotráfico”, Diario *El Universo* 06/02/04.

Departamento de Estado, la presencia combinada de las dos fuerzas ha mejorado en tamaño, extensión y efectividad los controles en el norte¹⁷⁴. El INL del 2006 menciona que la provisión de equipo es un proyecto establecido en el programa 2002-2005, es decir, a partir del desarrollo de la retórica narco-terrorismo. En general, el INL ha colaborado en el incremento en un 10% de la Policía Nacional y 10% aumento en el patrullaje en la frontera norte como parte de las estrategias de interdicción, inteligencia y en el bloqueo de ciertas vías consideradas rutas de tráfico de drogas.

Es muy amplia la asistencia financiera de Estados Unidos que va directamente a la Policía Nacional, que por cierto no otorga rendición de cuentas al respecto. Desde el Departamento de Estado, sin embargo, se mantiene que la asistencia está dirigida a la provisión de medios de comunicación, entrenamiento a través de Narcotics Affairs Sección (NAS) y el establecimiento de nuevas bases cerca de la frontera: en particular se puede nombrar la instauración de una nueva base en Lago Agrio en el 2003, en San Lorenzo en el 2005 y un control policía en San Jerónimo en la misma fecha. Por otro lado, EE.UU. mantiene una unidad especial de investigación de la Oficina de Administración de la Lucha Antidrogas (existen solo 7 de estas oficinas en Latinoamérica) la cual ha desarrollado programas de capacitación en EE.UU. para la policía ecuatoriana, la que a su regreso trabaja en coordinación con la DEA (Edwards 2002: 9). A más de esto, los puertos ecuatorianos también son una preocupación dentro de la política antidroga y es bajo esta idea que se han desarrollado centros de inspección en los de Manta y Guayaquil (International Narcotics Control Strategy Report 2003).

En la esfera militar se ha financiado la compra de embarcaciones marítimas, vehículos, mantenimiento de los equipos, la compra de instrumentos de comunicación y entrenamiento para la interdicción de droga en el norte en la costa ecuatoriana. Los recursos para la Armada ecuatoriana se han concentrado en apoyar específicamente el control de las costas y ríos en el noroeste de Ecuador a través de mejoramientos en la vigilancia, capacidades de interdicción y entrenamiento comprensivo en la interdicción de droga (International Narcotics Control Strategy Report 2003). El reporte de 2006 del Entrenamiento Militar Extranjero de EE.UU. sobretodo (FMTR) se muestra favorable a la independencia e influencia política que los militares ecuatorianos mantienen, así como el limitado control de su presupuesto (Olson 2006: 7). Además, Estados Unidos en el 2003 aportó 100 Humvees y 49 camiones, vehículos militares apostados en la frontera. De acuerdo a Moreano, este número “implica un carro militar por cada cuatro

¹⁷⁴ Departamento de Estado. Descripción del presupuesto para los programas en el 2006

kilómetros del cordón fronterizo, [...] lo más parecido a una operación de blindaje” (2004:143). En el 2004, 50 vehículos militares más fueron otorgados al Ecuador. En sí, la asistencia a la FF.AA. se promueve a partir de los problemas de la Policía Nacional en controlar el narcotráfico en el norte. De allí, las atribuciones y responsabilidad de las FF.AA. en la frontera no asociada a un enemigo concreto e identificable dentro de los parámetros militares. En concreto, la asistencia a las FF.AA. ecuatorianas se ha dado a través del Proyecto de Seguridad de la Frontera Norte con el objetivo directo de mejorar el control en la vecindad con Colombia a través del desarrollo de la infraestructura de la Armada Ecuatoriana, asistencia logística a la Fuerza Aérea Ecuatoriana y equipamiento al Ejército Nacional en cuestiones de vehículos, comunicaciones, entre otros, de acuerdo a la descripción del programa INL del 2002.

Además, la asistencia y su intensificación se pueden reconocer en las adiciones dentro de las oficinas de defensa de EE.UU. aportadas en Ecuador. Información del diario *El Comercio* habla de una mayor presencia militar estadounidense en Ecuador en los últimos años con la Agregaduría de Defensa, la Agencia de Control y Fiscalización de Drogas, el Grupo Consultivo y de Ayuda Militar, el Departamento de Seguridad Interna, y la Agencia Nacional de Seguridad. Sin embargo, el cuerpo más notable es el establecimiento del Puesto de Operación Avanzada (FOL), que se encuentra inserta dentro de la base militar ecuatoriana “Eloy Alfaro.” Con la instauración de la FOL, Ecuador colabora con la interdicción de la droga en los países de origen desde el 2000. Su área de acción atraviesa el Pacífico Oriental¹⁷⁵ y tiene como objetivo interceptar aeronaves o embarcaciones marítimas sospechosas de transportar drogas ilegales. Desde la participación de la FOL, la interdicción de drogas en Ecuador ha incrementado en un 50%¹⁷⁶ con mecanismos básicamente militares y de inteligencia.

La FOL mantiene 150 oficiales militares, sin embargo, según datos del Coronel Kevin Saderup representante del Comando Sur en Ecuador, anualmente 500 soldados visitan Ecuador¹⁷⁷. Este es un número similar de oficiales permitido dentro del PC. De este número habría que rescatar que el convenio de la FOL permite la presencia de 475¹⁷⁸. El Ecuador ha colaborado con la FOL en armar una estrategia de acuerdo a los cambios percibidos en las tácticas y naturaleza del tráfico de drogas. La FOL es

¹⁷⁵ Javier Delucca, Comandante de la FOL. Entrevista, Manta. 14 de Noviembre 2006.

¹⁷⁶ Javier Delucca, Comandante de la FOL. Entrevista, Manta. 14 de Noviembre 2006.

¹⁷⁷ Los soldados estadounidenses en Ecuador mantienen operaciones en el ámbito de la seguridad y campañas medicas, pero no se especifica el número de oficiales dedicados a cada una de estas tareas (“El Comando Sur tiene una agenda activa en el país”, *Diario El Comercio* 3/29/05)

¹⁷⁸ Puesto de Operaciones Avanzadas de Manta. Documento electrónico disponible en: www.usembassy.org.ec visitado el 11 de junio de 2007.

básicamente la última unidad de acción dentro de una cadena del Comando Sur que recibe instrucciones directamente de Jiaft localizado en Key West, Florida. El comandante Delucca se refiere a su unidad como una “estación de gasolina” que básicamente solo cumple la orden de implementar lo establecido desde Florida, su relación con las Fuerzas ecuatorianas es básicamente la cooperación en la estrategia táctica. Como resultado, los nuevos esquemas de participación enfatizan estrategias ya no solo con las Fuerzas Terrestres ecuatorianas sino también con la Fuerza Aérea, la Armada, la Aduana, y la Infantería de Marina¹⁷⁹. Con la FOL se ha aumentado el control y la colaboración con las estrategias en el Ecuador. La Dirección Nacional Antinarcóticos ha afirmado el desarrollo de misiones junto con la FOL en Ecuador¹⁸⁰ e inclusive desde la Base de Manta se ha establecido la vigilancia ecuatoriana a la frontera norte¹⁸¹. Pero no solo dentro de Ecuador las operaciones estadounidenses se involucran en el tema, sino que el país se establece como el centro de acción en la región. En total en el 2005 la FOL confiscó 70.572 kilos de drogas con un valor de 641.5 millones de dólares¹⁸².

El Puesto de Operación de Avanzada ha enfrentado grandes críticas desde las diferentes esferas de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, durante la Presidencia de Alfredo Palacio (2005-2007), altamente marcada por un estilo de gobierno que se alejaba del discurso del gobierno anterior¹⁸³, el Comandante de la FOL, Delucca, en una entrevista para el Diario el Expreso en el 2006 señaló que el Puesto era “muy importante dentro del Plan Colombia” y que estaban “muy bien ubicados para operar en esta área”. Con ello, daba luces del interés de EE.UU. de articular estrategias ofensivas desde Ecuador. La situación implicó un reclamo diplomático de parte del nuevo Canciller Francisco Carrión, quien aseveró: “el Plan Colombia concierne a Colombia, entiendo que con Estados Unidos”¹⁸⁴. El estilo de Carrión dentro de un llamado

¹⁷⁹ Javier Delucca, Comandante de la FOL. Entrevista en: “Manta es clave para el Plan Colombia”, Diario *Expreso*. Agosto 16, 2006.

¹⁸⁰ En el 2005, por ejemplo, el control antidrogas de la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) incluyó la coordinación de cuatro operaciones con la FOL. Entrevista a Wilfredo Chuga Jede de DNA en: “Control Antidrogas se ajusta al plan”, Diario *Hoy* 27/06/05

¹⁸¹ Pronunciamiento de Gral. Oswaldo Jarrín, Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. en: “Manta cuidará frontera”, Diario *Hoy* 27/02/03

¹⁸² Puesto de Operaciones Avanzadas de Manta. Documento electrónico disponible en: www.usembassy.org.ec visitado el 11 de junio de 2007.

¹⁸³ Con Palacio, la Cancillería mantiene un estilo más crítico y de protesta frente a temas que EE.UU. apoyaba como, por ejemplo, las fumigaciones en la frontera y el hundimiento de embarcaciones ecuatorianas.

¹⁸⁴ “Ecuador rechaza declaración de Estados Unidos sobre Base de Manta”. En Agencia Periodística de Información 08/16/06 <http://www.apivirtual.com/2006/08/17/articulo-13799/> Visto marzo 18 de 2008

reinstitutionalización del dialogo en la Cancillería¹⁸⁵, abre un espacio dentro de la política exterior ecuatoriana que si bien refleja solidez y coherencia en sus articulaciones, encuentra dificultades para restringir la política antinarcóticos a la esfera policial con ciertas atribuciones para las FF.AA. En esta época, las esferas de acción desde Ecuador también intentaron acoplarse a una estrategia que pretendía hacer gravitar el tema comercial con la lucha antinarcóticos, dado el pronunciamiento del Canciller Carrión en el que intenta hacer valer la operación de la FOL dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio¹⁸⁶. La respuesta y la preocupación frente a la propuesta negociadora ecuatoriana fueron claras por parte de EE.UU. con la visita del Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos, Charles Shapiro, al Presidente Palacio.

Evidentemente, con Palacio se estableció una correspondencia entre el discurso de la Cancillería y el Ministerio de Defensa dentro de las impresiones de la FOL como unidad enfocada exclusivamente la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, Ecuador no ha desestimado la necesidad de ser socios en la estrategia militar estadounidense para hacer confluir la esfera del desarrollo dentro de la política antinarcótico. Si bien el Canciller Carrión ha comunicado su insatisfacción con las operaciones de la FOL¹⁸⁷ en Ecuador, el tema integral de la lucha contra las drogas es un puente para otras esferas de acción: como el desarrollo a través del convenio de fondos por \$58 millones de dólares para el desarrollo de la frontera norte con USAID¹⁸⁸. Y es que se entiende que los recursos relacionados con la frontera norte para EE.UU. son a la vez una manera de controlar sus intereses militares en la lucha contra las drogas. En este contexto más bien lo que se ha hecho es llevar estos temas a la agenda dialogada con la Secretaria del Departamento de Estado Condoleezza Rice y esperar “[...] que se reflexione y se comprenda la posición ecuatoriana”¹⁸⁹.

Migración

El Ministerio de Relaciones Exteriores se ha configurado el actor más privilegiado y remitido al hablar de la migración desde una imagen diferente. En el 2005, en referencia a los 5000.000 inmigrantes ilegales colombianos, y aludiendo al

¹⁸⁵ “El Canciller impone su sello en la diplomacia”, Diario *El Comercio* 12/18/06

¹⁸⁶ Carrión habló de hacer valer todo los argumentos oportunos, dada la asimetría de Ecuador con EE.UU. dentro de la negociación pero sin condicionamientos. En: “Base de Manta es un tema cerrado: Linda Jewel”, Diario *El Comercio* 01 /26/2006

¹⁸⁷ En “El canciller no está satisfecho con el Acuerdo de la Base de Manta”, Diario *El Universo* 12/01/06.

¹⁸⁸ “Ecuador y EE.UU. reformaron el convenio de fondos para frontera”, Diario *El Universo* 07/ 24/06.

¹⁸⁹ “Ecuador y EE.UU. reformaron el convenio de fondos para frontera”, Diario *El Universo* 07/ 24/06.

establecimiento de medidas extraordinarias no antes erigidas para los ciudadanos colombianos (como la implantación de un visado a los visitantes del país vecino), el Canciller Parra propone “ponerlos en la frontera”¹⁹⁰. Detrás de este manejo de las relaciones migratorias con Colombia se encuentra la presentación de la inmigración como un elemento agravante que mina el interés nacional. Y es que las declaraciones del Canciller Parra disertan y relacionan la problemática de los inmigrantes con una situación de seguridad al argumentar que “tenemos que protegernos y defender nuestros intereses y eso está sobre todo”¹⁹¹.

Por su lado, durante la Presidencia de Lucio Gutiérrez el Canciller Zuquilanda argumentó el desarrollo operaciones para la deportación de 150.000 colombianos (Project Counseling Service 2004: 3). En esta lógica se construye una apreciación de que, ante la no implementación de medidas mayores a las políticas normativas con respecto a la inmigración específica de colombianos, el Estado se vería quebrantado y desarmado ante el traslado de los actos violentos en Colombia al Ecuador. A nivel presidencial es aun más relevante la latente discusión de la inmigración colombiana en el sentido de que las reuniones de Uribe y Gutiérrez, por ejemplo, giraron en torno al tema de la migración ilegal y el pedido de Ecuador de establecer mecanismos de contención¹⁹².

Por otro lado, también se encuentra el discurso respecto al consumo de los inmigrantes de los recursos del país en un momento de crisis institucional, de altos índices de pobreza y desempleo que ha incidido en un éxodo de aproximadamente un millón de ecuatorianos¹⁹³. Como alusión a este juicio se puede mencionar la posición del Ministro de Trabajo Raúl Izurieta, en el 2004, de deportar a los colombianos ilegales¹⁹⁴ y las querellas ante Colombia del Presidente Gutiérrez con respecto a la utilización de recursos del Estado ecuatoriano para los inmigrantes colombianos¹⁹⁵. La lógica de este alegato, entonces, tendría que ver con la idea de que la movilización masiva de colombianos avivaría los problemas sociales del país. De manera relevante se ha favorecido la generalización y una reproducción de la imagen del inmigrante colombiano asociada con la actividad ilegal y con el flujo de “narcotraficantes,

¹⁹⁰ “Gobierno analiza la posibilidad de repatriar a colombianos ilegales”, *El Universo* 06/30/05.

¹⁹¹ “Parra: lo que se quiere es implicarnos en el conflicto”, *El Universo* 07/01/05.

¹⁹² En la Presidencia de Gutiérrez, por ejemplo, se estableció la ejecución de un Censo del Migrante en colaboración del Gobierno colombiano. Así también, los diálogos entre Gutiérrez y Uribe en el 2003 y 2004 se concentraron en el tema por lo menos tres veces.

¹⁹³ “Gobierno analiza la posibilidad de repatriar a colombianos ilegales”, *El Universo* 06/30/05.

¹⁹⁴ “Informe Marzo 2004”. Asociación Pro Derechos Humanos. http://www.aprodeh.org.pe/ridhualc/documentos/if_mar2004.pdf visto 9 de mayo de 2007.

¹⁹⁵ “Cancilleres de Colombia y Ecuador revisan migración”, *Diario El Comercio* 10/11/04

guerrilleros, delincuentes [y] secuestradores” al Ecuador¹⁹⁶ y que concede la existencia de un mínimo número de colombianos bajo la situación de refugio en el país.

Más allá de esto, se ha establecido un vínculo entre temas asociados al conflicto colombiano, la movilización de los colombianos en la frontera colombiana y su desplazamiento a esferas internas del país. En julio del 2005, dentro de una serie de conversaciones entre los cancilleres de ambos países, se argumenta por parte de Ecuador un incremento del resguardo fronterizo militar colombiano. La Canciller Barco de Colombia indica la posibilidad de acceder a las demandas ecuatorianas de control en el Puente San Miguel y a un fortalecimiento en el intercambio de información migratoria. No obstante, deja en claro que Colombia mantiene “una estrategia diferente a la ecuatoriana”¹⁹⁷.

Inicialmente, en el 2002, durante la Presidencia de Gustavo Noboa, existió una alocución de resguardo frente a la movilización colombiana con el cierre del puente fronterizo Rumichaca. Posteriormente, en la Presidencia de Gutiérrez llama la atención las redadas y operativos sorpresa implementadas en la frontera norte, maniobras que se alejan del principio de libre circulación de los ciudadanos andinos con la mera presentación de su identificación bajo la decisión 503 de la Comunidad Andina. Inclusive, antes del argumento de visado reanudado por el Gobierno de Palacio, mediante la representación del Canciller Parra, en el 2004 el Presidente Gutiérrez menciona la opción de otorgar tres meses de plazo a los indocumentados para su regularización y en un intento de evadir la visa obligatoria ya en discusión en las esferas del Gobierno. Estos discurso emergen paralelamente a las declaraciones del Ministerio de Gobierno de Palacio, que señalan que “la situación se agrava día a día y es cada vez más numeroso el éxodo colombiano hacia Ecuador”¹⁹⁸ en apelaciones hacia un reforzamiento de la seguridad de la frontera ya promulgada por Gutiérrez hacia Colombia.

La policía de migración, principal regulador de los flujos migratorios en el Ecuador, continúa la retórica de la importancia de resistir la movilización colombiana. Como se ha señalado, en este ámbito se discute sus implicaciones para la seguridad

¹⁹⁶ Palabras del Canciller Antonio Parra Gil. *Ecuador Estudia regulaciones para flujo de inmigración colombiana*. En migrantes en línea. Agosto 12 2005. Documento electrónico disponible en: www.migrantesenlinea.org visitado 25 de mayo de 2007.

¹⁹⁷ “Extracto Informativo”. *Dirección general de comunicación Social*. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/extracto/ano2005/julio/ext026.htm> Visto enero 28 de 2007.

¹⁹⁸ “La visa a Colombia en la agenda de Palacio”, Diario *El Comercio* 6/28/05.

interna y el temor de que Ecuador asuma las características violentas de Colombia. El Director Nacional de la Policía de Migración en el 2002, Coronel Diego Noboa, comentaba que el de éxodo colombiano podía forjar un Estado ecuatoriano en donde la mitad de la población será de esa nacionalidad. De allí la necesidad, según sus palabras, de “defender nuestra integridad territorial, nuestra raza y todo lo nuestro [...] “esto es para mí supervivencia”¹⁹⁹. Como corolario, desde septiembre de 2001 se ha fomentado un registro de los visitantes colombianos a través de la policía migratoria. Organizaciones civiles han puesto en evidencia la penetración de la retórica de seguridad en las distintas esferas. Así lo prueban varias declaraciones públicas, entre ellas la declaración del 13 de febrero del 2004, de Organismos No Gubernamentales como CEDHU, INREDH, SJR-Ecuador, CSMM, CDES, que critican los “controles excesivos, las deportaciones sistemáticas y los discursos xenófobos”²⁰⁰.

Dentro de los procesos de migración, el carácter de refugio a ciudadanos colombianos merece consideración. Además, por carencia de información integral y confiable sobre la migración ese país, y dado que solo un 10% de los inmigrantes colombianos en Ecuador poseen documentos legales de residencia, se puede vincular el desarrollo de la percepción de amenaza al componente de refugiados²⁰¹ como apoyo a este trabajo. Ecuador se perfila como el principal receptor de refugiados colombianos en América del Sur²⁰² y la influencia de este grupo en la esfera nacional como elemento de construcción securitizador se manifiesta dentro de los centros políticos del gobierno nacional. Indudablemente, a partir del 2000 se visualiza un incremento considerable en el número de solicitudes de refugio de colombianos. Entre el 2000 y el 2003 estas solicitudes aumentaron en un 3.000% (De la Vega 2004: 8). Datos al 2005 estarían hablando de un incremento drástico: 36.665 solicitudes. Los cálculos indican que de los 500.000 colombianos residentes en Ecuador, un 50% vienen huyendo de la violencia²⁰³.

¹⁹⁹ En *Migración y neo-facismo* Agosto 2002. Documento electrónico disponible en: <http://ecuador.indymedia.org.ec/2002/08/04.shtml>. visitado 17 de mayo de 2007

²⁰⁰ En: Programa Andino de Derechos Humanos. Universidad Andina Simón Bolívar. Documento electrónico disponible en: www.uasb.edu.ec/padh/ visitado 11 de mayo de 2007.

²⁰¹ En este trabajo tendrá como abordaje a las esfera de refugiados en migración una definición más amplia del concepto, considerando refugiados a los inmigrantes legales o ilegales que se encuentren asentados en el Ecuador debido a la persecución política y violenta de grupos armados colombianos o en general cuya seguridad física no puede ser garantizada en su país de origen.

²⁰² Se estima que 90% de los refugiados en Ecuador son colombianos (Benavides 2006).

²⁰³ Datos del ACNUR considera un número de 221.074 de refugiados colombianos en Ecuador (Benavides 2006).

Cuadro 1



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador / Elaboración: CSMM

Por su parte, el aumento de solicitantes en términos proporcionales al total de los refugiados demuestra un descenso en el número de solicitantes. La disminución de petición de refugio en el 2004, por ejemplo, sería resultado de nuevas medidas de regulación para el ingreso colombiano: entre estas, el certificado de antecedentes penales de los colombianos desde ese año y el control más severo de los permisos laborales como resultado de la aplicación del artículo 11 de la Ley de Migración que prohíbe a los aplicantes trabajar por remuneraciones. El incumplimiento de esta norma implicaría la deportación (De la Vega 2004). A la luz de estas estrategias se habla de una disminución de aplicantes de refugio, mas no como consecuencia de la discusión y la instauración en el Ecuador de medidas más rígidas en cuanto a la visión de la migración colombiana como un desafío. Así lo comenta en el 2004 el Informe Interagencial del Sistema de las Naciones: "a nivel central hay un sentimiento generalizado de culpar a los nacionales colombianos" en lo que se refiere a la violencia interna (En Centro Segundo Montes Mozo 2004: 8).

En un trabajo presentado durante las sesiones del Plan Nacional de Política Exterior del Ecuador 2006-2020 (PLANEX), Benavides (2006) coincide con este juicio. Indica que el proceso político de refugio está condicionado a la lógica de seguridad nacional, en un intento de moderar el número de solicitudes a través de los ya mencionados controles laborales, la presentación del pasado judicial, restricciones en el proceso de los refugiados y "una primacía de criterios de seguridad nacional en la valoración de los casos, por sobre los criterios de derechos humanos". Como describe, el reconocimiento de refugio ha variado "de 82% en el año 2000, 46.6% en el 2001,

23.3% en el 2003, 28.5% en el 2004, 30.5% en el 2005 y 34.5% en el 2005". En este marco, y a través de la observación de la dinámica de los refugiados, se puede concebir no solo la disminución de aplicaciones de refugio ante la emergencia de un discurso negativo hacia los colombianos, sino también una restricción en la aceptación de refugiados en términos comparativos.

La securitización cruza un accionar ecuatoriano simbiótico a la agenda migratoria estadounidense. Ecuador ha accedido a la interdicción de emigrantes irregulares desde mecanismos militares. El hablar de una agenda simbiótica tiene que ver con prácticas extraordinarias que se han implantado enfáticamente frente a la emigración hacia EE.UU. En el ámbito nacional las operaciones de la Armada, a pesar de su rutinaria jurisdicción sobre los espacios acuáticos, inicia ejercicios de interdicción con respecto a los emigrantes irregulares desde el 2002²⁰⁴. En materia de control de migración irregular es muy poca la experiencia ecuatoriana sobre todo en la interdicción en alta mar pero en la fecha mencionada, como actores Comando del Cuerpo de Guardacostas comienza a ser visible en los debates públicos. El 30 de Junio del 2004 el Comandante de la Marina reconoce que la Armada no tiene recursos para un control eficiente del mar²⁰⁵. La valoración del Comandante ante la discusión del tema desde el 2001 para esa fecha no es nueva. Si bien en el 2002 se realizan una serie de entrenamientos de la Marina para interdicción de naves en supuestas actividades irregulares, la intervención de la Fuerzas Armadas ecuatorianas corresponde también a una incidencia de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la interdicción e hundimiento de barcos dentro de las 200 millas y la intensa controversia que le acompañó.

Bajo el fundamento continuo de que la FOL en Manta mantiene operaciones en coordinación con Ecuador, específicamente con la Armada²⁰⁶, EE.UU. ha implementado operaciones de interdicción de embarcaciones ecuatorianas con alocución a las operaciones antidrogas. Así, a través de los mecanismos de la lucha contra las drogas y en la cooperación con la FOL, se ha configurado este tema como una herramienta funcional al control migratorio. En este escenario, y a partir de una aproximación vinculada al narcotráfico, desde el 2002 se triplica la captura de

²⁰⁴ "Armada se ejercita en el control de emigrantes, desde hoy", Diario *Hoy* 27/09/02

²⁰⁵ "Versiones contradictorias en supuesto hundimiento de barcos", Diario *Hoy* 19/07/04

²⁰⁶ Declaraciones de Embajadora Kenney y el vocero Glenn Warren, en: Diario *Hoy* 01/06/05

embarcaciones marítimas por parte de los guardacostas de EE.UU.²⁰⁷. Inclusive, dentro de las observaciones de los medios de comunicación y organizaciones sociales se habla de esta nueva articulación del control migratorio a partir del 2001²⁰⁸: 36 casos de embarcaciones hundidas, las que eran utilizadas para la emigración, evidencian una intensificación del control en los patrones migratorios irregulares que van específicamente a EE.UU. De acuerdo a Juan de Dios Parra, Secretario General del ALDHU²⁰⁹, los casos que se han reportado mantienen similares características en cuanto a la actuación de detección, detención, trasbordo de los inmigrantes y hundimiento.

Bajo la apreciación de “actitudes sospechosas”, refiriéndose a un presunto tráfico de drogas, se razona la interdicción de embarcaciones ecuatorianas. Incluso alguno de los casos constatados desde el 2002 al 2004, no presentaban alegatos de tráfico de drogas son que explícitamente se reporta la interdicción directa emigrantes ecuatorianos²¹⁰. La embajada de EE.UU. razona las actividades marítimas de sus guardacostas, en interdicción muchas veces dentro de las 200 millas, como operaciones dentro de un sistema de cooperación con los militares ecuatorianos reflejado en los permisos concedidos por la Armada ecuatoriana para el abordaje a las embarcaciones. De acuerdo a la Embajada estadounidense el procedimiento resulta de “los esfuerzos antinarcóticos”²¹¹. Con todo, en varias oportunidades la Embajada estadounidense argumentó que “es una práctica internacional estándar eliminarlos hundiendo los barcos”, sobre todo cuando estos presentan malas condiciones para la navegación²¹². Más allá de esto, han discutido que la argumentada práctica internacional de hundimiento de barcos ecuatorianos se ha dado en aguas internacionales²¹³.

Si bien los despliegues de intervenciones asociados frágilmente a sospechas narcóticas están presentes desde el 2001, su trascendencia a las decisiones políticas dentro del Estado se da en el Gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2004, con el proceso de

²⁰⁷ Entre el 2000 y 2001 se capturaron 13 embarcaciones mientras que entre el 2002-2005 se capturan 36 embarcaciones. “La marina de EE.UU. ha hundido 36 barcos en los últimos 4 años”. *Diario el Hoy*. 6/5/05

²⁰⁸ Ver por ejemplo: LLacta en <http://www.llacta.org/notic/2005/not0605a.htm>; Comisión Andina de Juristas en <http://www.cajpe.org.pe/cronolog/julioecuador8.htm>; “36 barcos hundidos en 4 años”, *Diario Hoy* 05/06/2005.

²⁰⁹ En entrevista al *Diario Hoy* 05/06/2005

²¹⁰ Por ejemplo en el caso de la embarcación Éxito de acuerdo a reportes del ALDHU se menciona actividades de faena de pesca. Los reportes de los Guardacostas mencionan, en cambio, la transportación de migrantes dejando inexistente cualquier aseveración de interdicción en base a la lucha contra el narcotráfico. “Ubicación de los barcos según las partes”, *Diario el Universo* 07/19/04

²¹¹ Declaraciones de la Embajada Estadounidense. En “Relaciones Exteriores se resiste a reclamar a EE.UU”, *Diario El Comercio* 6/29/04.

²¹² En declaración a la agencia EFE el 25 de junio del 2004. Extraído de “Versiones contradictorias en supuesto hundimiento de barcos”, *Diario Hoy* 19/07/04

²¹³ “Crítica ‘light’ del Congreso a Zuquilanda”, *Diario Hoy* 14/07/2004

demandas formales de los afectados y el discernimiento que estos acarrearán en la esfera pública. A pesar de la tangible demostración de actividades securitizadoras, la agitación del tema, las controversias y la apertura de un criterio ofensivo atañe más bien al manejo político que desde el Gobierno nacional se promulgó ante las denuncias de los ecuatorianos afectados, organizaciones no gubernamentales y la presión de los medios para contestar las actividades de la FOL. Y es que el efecto que causó en el Gobierno fue el establecimiento de políticas difusas que legitimaban y entendían tal comportamiento como jugar en las “grandes ligas”²¹⁴, como en su momento lo enunció el Canciller Zuquilanda.

Las medidas extremas en este tema se dan en cuanto se quebrantan los marcos legales normativos para resolver la captura de flujos migratorios irregulares. Las ocho denuncias formales por el hundimiento de embarcaciones ecuatorianas se dan bajo el alegato de que las condiciones de las maniobras se realizaron dentro de las 200 millas territoriales ecuatorianas por guardacostas estadounidenses. Ante esto, en el 2004, el Representante de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, Carlos Vallejo, argumentó que “la Marina norteamericana puede trasladar los emigrantes, pero no hundir barcos”²¹⁵. En todo caso, como lo comentó el Director Regional de ALDHU, Gustavo Larrea a diferentes medios de comunicación durante los eventos, el hundimiento de las embarcaciones implica también violaciones a los derechos humanos de sus ocupantes.²¹⁶ Así también, de acuerdo al Ex Canciller Luís Valencia de la Comisión para la Convención del Mar (CONVEMAR), las embarcaciones con bandera ecuatoriana, ya sea en aguas territoriales o internacionales, se rigen al sistema de Derecho Ecuatoriano; mientras que el Fiscal Subrogante, Alfredo Alvear, manifiesta la existencia de una infracción cuando argumenta que “no se puede seguir un delito cometiendo otro delito”²¹⁷. Se enuncia entonces un “protocolo de acciones ilegales”²¹⁸, dado que las embarcaciones sospechosas de actividades ilícitas deben ser custodiadas hasta que sean entregadas a las autoridades nacionales²¹⁹.

Adicionalmente, la estrategia contingente se configuró en el silencio del Gobierno ante las versiones de violaciones a la soberanía territorial. Ello, con una

²¹⁴ “Zuquilanda cambia la aproximación al conflicto colombiano”, Diario *El Comercio* 10/04/03

²¹⁵ “Versiones contradictorias en supuestos hundimiento de barcos”. Diario *El Universo* 7/19/04

²¹⁶ Ver por ejemplo “Pesqueros ecuatorianos hundidos por guardacostas de EE.UU” Diario *Expreso* 07/20/04 o Los argumentos legales han sido extraídos de “Versiones contradictorias en supuesto hundimiento de barcos”, Diario *El Universo* 07/19/04

²¹⁷ Los argumentos legales han sido extraídos de “Versiones contradictorias en supuesto hundimiento de barcos”, Diario *El Universo* 07/19/04

²¹⁸ “36 barcos hundidos en cuatro años”, Diario *Hoy* 05/06/05

²¹⁹ La Legislación marítima no sostiene principio sobre hundimiento de barcos.

retórica que implícitamente es comedida con las acciones. Los antecedentes expuestos por los diferentes grupos sociales fueron tratados por el Canciller Zuquilanda como “rumores”, negándose a admitir las pruebas emitidas por ALDHU y los continuos alegatos de los diferentes sectores. En la mirada del Gobierno, en el 2004 el hundimiento de barcos ecuatorianos era una manera de combatir actos delictivos, tales como la piratería y el tráfico de personas. No obstante, la divagación y las discrepancias con respecto a la posición del Gobierno favorece la idea de que los representantes estatales intentaron resguardar los procedimientos de interdicción de las embarcaciones. Al hablar de las pruebas sobre los hundimientos ante el Congreso Nacional el 13 de julio de 2004, el Gobierno enfrentó la interpelación de los medios replicando la inexistencia de denuncias sobre hundimiento de embarcaciones²²⁰. Posteriormente, el Canciller Zuquilanda se adhirió a la explicación de la Embajada de Estados Unidos: indicó que el hundimiento de los barcos se realizó en aguas internacionales. De allí la carencia de una protesta internacional. Además, en el discernimiento de que las embarcaciones hundidas se encontraban realizando actividades ilícitas, se llega a mencionar que en algunos de los casos zozobraron por sí solos²²¹. En la esfera de las Fuerzas Armadas también se comparte esta postura: para el 2004, el Almirante Rosero argumentó la inexistencia de denuncias sobre barcos hundidos.²²² Sin embargo, dentro del círculo del Gobierno el mismo Rosero había admitido la existencia de documentos que prueban la captura de embarcaciones y el trasbordo de emigrantes a los guardacostas de EE.UU.²²³. Para el 14 de julio del mismo año, el Almirante de la marina argumentó ante el Congreso que, en cinco de los ocho casos denunciados, Ecuador autorizó la intervención de los Guardacostas de EE.UU.

Posterior al 2004, los actores nacionales se alejan de la posición de la administración anterior. Incluso ante las argumentaciones del hundimiento en las 200 millas por parte de Estados Unidos, el Ecuador busca una indemnización para los involucrados. Para Estados Unidos la confusión entre las embarcaciones con drogas y embarcaciones pesqueras o con inmigrantes parecería ser irrelevante. El laberinto de discursos es legítimo pues, como lo aseveró la Embajadora Kristie Kenney en su réplica al Gobierno ecuatoriano, la interdicción de supuestos barcos sospechosos de

²²⁰ Entrevista a Zuquilanda en: “Pescador contó como hundieron su embarcación”, Diario *Hoy* 07/07/04.

²²¹ Argumentos dados por el Canciller Zuquilanda en: “Crítica Light del Congreso a Zuquilanda”, Diario *Hoy* 14/07/2004.

²²² “En Relaciones exteriores se resiste reclamar a EE.UU”, Diario *El Comercio* 6/29/2004

²²³ De acuerdo al ex Embajador Mauricio Gandara en reunión en la Cancillería, Rosero habría admitido este hecho. En: “Se habría violado la base de Manta”, Diario *Hoy* 01/07/06

narcotráfico continuará en coordinación con Ecuador. Además, en la misma entrevista se refiere al “trabajo de proteger a este país del narcotráfico y de salvar vidas”²²⁴. En el 2005 la posición de la nueva Embajadora, Linda Jewell, es invariable en el tema: la Armada de Estados Unidos combina la interdicción de barcos de migrantes y las estrategias contra las drogas²²⁵. El Comandante de la FOL, Delucca, confirma la continua participación de sus fuerzas dentro de lo que -desde su percepción- es un “rescate”, dadas las condiciones infrahumana en que viajan los emigrantes ilegales. Por lo general, este trabajo se vincula a la lucha contra el narcotráfico: según el Comandante, los coyoteros utilizan las mismas rutas de tráfico de drogas. Con todo, él ha afirmado que la interdicción y rescate de emigrantes ecuatorianos no es una misión primaria y específica de la FOL, pero que se la realiza en base a los convenios de cooperación firmados por ambos países. Sin embargo, existe un cambio en las prácticas ya que, al momento, en la interdicción de embarcaciones frágiles los oficiales de la FOL colaboran con la suspensión de las embarcaciones, imposibles de arrastrar por sus condiciones a la costa, en alta mar.

En el Gobierno de Palacio se debilita la agenda securitizadora y confrontacional del hundimiento de barcos utilizados en la emigración irregular. Como muestra, posterior al Canciller Parra, los textos de prensa no evidencian enunciados significativos al respecto. Los espacios políticos que armonizaban la retórica del “salvar vidas”, hundimiento y narcotráfico se cierran al punto de que la embajada norteamericana no ha enfatizado en la relevancia de tal combinación. Con todo, los hundimientos de barcos han sido suspendidos. Sin embargo, la interdicción de embarcaciones con emigrantes a bordo por parte de Guardacostas norteamericanos ha continuado dentro de las 200 millas de mar territorial sin mayor pronunciamiento por el ministerio al respecto. Pero más allá de esto, la estrategia de interdicción de embarcaciones ha alcanzado nuevas esferas de discurso: ha transitado a una reflexión que da cabida a una elocuencia humanista. En ese sentido, se enfrenta el tema desde la lucha contra la trata de personas como una de las prácticas de migración irregular que viabiliza la interdicción de las embarcaciones ecuatorianas.

De la mano de la interdicción de emigrantes desde el vínculo del narcotráfico, se ha aproximado la necesidad de contrarrestar la emigración con los mecanismos expuestos desde la amenaza de trata de personas. En Ecuador la promoción de proyectos

²²⁴ “Kristie Kenney confirma que las interdicciones van a continuar”, Diario *El Expreso* 01/06/2005

²²⁵ “Estados Unidos seguirá en la interdicción de barcos”, Diario *El Comercio* 10/14/05

de este ámbito se da desde el Proyecto Contra La Trata de Personas²²⁶, auspiciado por el Consejo para Iniciativas en América latina y el Caribe de la American Bar Association y la Oficina para Combatir y Monitorear la Trata de Personas del Departamento de Estado. El discurso contrario al comercio de seres humanos, desarrollado a través de los informes anuales sobre la trata a nivel mundial, ha escalado a Ecuador en el Tier 2 como país que ha realizado significativos avances en la lucha contra la trata. En el reporte se argumenta que la emigración y las vulnerabilidades en que se desarrolla pueden conducir a la trata. En Ecuador se coincide con la argumentación a partir de la emigración irregular: en Manta, por ejemplo, un punto de embarque de las emigraciones irregulares, en la Autoridad Portuaria y la Fiscalía se argumenta la amenaza de la emigración y el coyoterismo detrás de este como potenciales víctimas de trata²²⁷. Ello, a pesar de que no existe en el momento de la partida pruebas empíricas sobre la trata de los viajeros irregulares. Inclusive dentro de los organismos encargados del tema se habla de que un 50% de los emigrantes irregulares son víctimas de trata. Los mecanismos del Plan Nacional que maneja la trata también se relacionan con un Plan Anticoyote, que intenta evitar la emigración ilegal con la participación de 1500 efectivos de la Fuerza naval y oficiales de la marina mercante todo esto bajo la coordinación del ministerio de Defensa²²⁸.

Conclusiones

El propósito de este capítulo ha sido identificar cómo las ideas, imágenes y atributos con respecto al narcotráfico, terrorismo y migración han atravesado la agenda internacional ecuatoriana. Se ha establecido una relación entre las imágenes que el Ecuador concibe del contexto regional, de la posición de EE.UU. y los intereses del país dentro de los tres temas. No se ha intentado dar respuestas sobre las estrategias ecuatorianas ni los cambios que posiblemente pueda necesitar su política. Más bien, se ha buscado explicar la agenda ecuatoriana a partir de las imágenes del contexto, de las decisiones que provoca la información recibida de atributos, intenciones y capacidades de EE.UU. en los patrones política del gobierno nacional. A la vez, ha sido eminente distinguir la “autoimagen” que Ecuador asume sobre sus propias capacidades y su

²²⁶ Se refiere a la acción de captar, transportar, acoger o recibir personas por medio de la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción como fraude, rapto, engaño o abuso de poder. En Proyecto Contra La Trata De Personas en Ecuador. Documento electrónico disponible en: <http://trataecuador.org.ec> visitado junio 9 de 2007.

²²⁷ Entrevista a la Fiscal Dra. Sonia Barcia encargada de los asuntos legales con respecto al coyoterismo en Manta. El asesor legal de la Autoridad Portuaria del mismo lugar realizó aseveraciones cercanas a las de la Fiscal. Manta, 15 de noviembre de 2006.

²²⁸ “El Plan Anticoyote entró en acción ayer”, Diario *El Comercio* 08/17/06.

racionamiento sobre los intereses que estos deben proyectar. Esto ha implicado desarrollar el discurso de los actores.

Las reflexiones de este capítulo dejan entrever las diferencias de percepciones de EE.UU. y Ecuador. Los filtros de comprensión descubren una convergencia de imaginarios en los discursos oficiales de ambos países y a la vez un intento de alejarse del discurso que vincula terrorismo-narcotráfico-migración. Ciertamente, Ecuador no reconoce la presencia del terrorismo en su territorio o en la región, ya que hablar en esos términos implicaría participar de una estrategia regional que securitiza temas como el narcotráfico y la migración en función del terrorismo. De manera oficial, Ecuador intenta deconstruir desde su esfera e intereses las proyecciones del hegemon del hemisferio para la región. Sin embargo, existe una securitización en la agenda ecuatoriana para la cual es insostenible no relacionarse a las mismas ideas. Si bien su agenda no se concibe desde parámetros directamente asociados con el terrorismo, en los últimos años se habla de una relación violencia-narcotráfico-migración.

Las prácticas securitizadoras expresan el auge e intenso debate que cobran estos temas para Ecuador y el Gobierno Nacional. Sobre todo, surge un dinámico vínculo entre la cartera de Relaciones Exteriores y la de Defensa no vistas anteriormente. Desde ambas Secretarías de Estados se configura el narcotráfico y la migración y sus vínculos, a las dinámicas conflictivas del norte. Para Ecuador se torna imperativo que los temas tratados se enfrenten desde la seguridad y sus configuraciones en el sistema internacional. En el país ha sido complicado, a diferencia de EE.UU., describir explícitamente los actores que participan en las prácticas securitizadoras debido a la falta de información oficial y detallada al respecto (en cuanto a ramas y subramas, por ejemplo). No obstante, se puede ver que en su agenda existe un amplio debate sobre estos temas. Aún con esto, se debe mencionar que el concepto de securitización trabajado pueden abarcar mecanismos de emergencia que no están condicionados a operaciones en lo militar, pero que pasan por encima del debate político público cotidiano. En las circunstancias y contexto en que se desarrolla la práctica de control migratorio se integran los mecanismos y, por ende, la retórica del narcotráfico y otras actividades que involucran tareas militares nuevas en alta mar.

En el caso del actor ecuatoriano se asume la existencia y continuidad de un discurso securitizador desde las altas esferas del Gobierno Nacional. Para corroborar este argumento se ha mantenido que las respuestas ecuatorianas han venido desde la esfera del Presidente, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa con

una alta influencia de las Fuerzas Armadas del Ecuador en las políticas y prácticas del estado. La idea de securitización no solo tiene que ver con la identificación de las agencias que manejan el tema, sino también con la manera y el carácter con que se aproxima a los tres temas en la esfera política. Como resultado se habla de procedimientos dentro del Gobierno Nacional que conllevan al narcotráfico, al terrorismo y la migración a la plataforma central de la agenda. Cada uno en diferentes niveles. Existe, entonces, un intenso debate y una continuidad de los temas de la agenda a partir de la imagen de amenaza.

En cuanto al narcotráfico, dada la amplia literatura respecto al tema, no es novedoso decir que Ecuador se encuentra inmerso en una política antidroga motivada por Estados Unidos. Se evidencia, dada las construcciones desarrolladas desde los 80, una profunda y continúa securitización en el sentido de que persiste la aproximación del narcotráfico como amenaza inaplazable abrumadoramente en el contexto político ecuatoriano. Actualmente, existen innovaciones en la lucha ecuatoriana: como país inmerso en el nuevo nivel de discurso planteado desde las presiones políticas e ideológicas de otros actores estatales manejado en función de las dinámicas colombianas. De allí que el narcotráfico es de los tres temas, el más securitizado y alineado a la política de Washington.

Ecuador entonces ha terminado consumando una práctica que alude a la seguridad igualmente. Lo importante a destacar sin embargo en el caso ecuatoriano es que sus prácticas securitizadoras dan luces de un diferente espectro de preferencias que a la vez mantiene articulaciones con la agenda estadounidense. Oficialmente, Ecuador no ha configurado al terrorismo como una preocupación inmediata y directa a sus intereses en el corto plazo. Para el caso ecuatoriano se puede visualizar que el tema de la lucha contra el terrorismo no ha sido popular. Existe empíricamente no obstante, la preocupación del conflicto en Colombia y las repercusiones de las presiones militares-económicas de Estados Unidos, al territorio colombiano, para Ecuador. Desde el escenario ecuatoriano las políticas migratorias y de narcotráfico se han vinculado al igual que Estados Unidos a un tercer elemento: el tema del conflicto colombiano. Post 2001, Ecuador ha evidenciado una producción discursiva que alude a la conexión de grupos armados-narcotráfico como amenaza en la frontera ecuatoriana pero sin dar atribuciones específicas a la noción del narcotráfico como fuente de financiamiento del terrorismo (en Colombia), atribuida por Estados Unidos. Adicionalmente, el tema

migratorio desde la frontera norte ha sido también de preocupación en cuanto se lo ve como un puente de actividades ilegales desde Colombia hacia el país.

Aunque, el país no ha dejado de reconocer al terrorismo como una amenaza global, su aproximación frente a este tema ha sido desde políticas consensuadas y multilaterales (Bonilla 2005:12). En ese sentido, los enunciados del estado desde las Secretarías de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, no han fomentado una agenda cuya prioridad principal sea resolver las operaciones de grupos terroristas.

Aún con esto, la agenda ecuatoriana coincide con EE.UU. en mirar con atención las actividades irregulares de los grupos insurgentes de Colombia. Si bien para Ecuador estos grupos mantienen fines no asociados al terrorismo, es un tema continuo que mantiene a Ecuador en permanente vigilancia. Como resultado, las prácticas securitizadoras del Ecuador trabajan desde de sus demarcaciones geográficas y por tanto ejecuta estrategias que desestiman al país como objeto de incursión u actividades terroristas. De allí que la propuesta ecuatoriana no esté encaminada a incursionar en estrategias ofensivas regionales. Ecuador más bien prefiere hablar en términos de los *efectos* del conflicto colombiano y de las presiones que la estrategia militar colombiano-estadounidense está ejerciendo sobre el territorio y los recursos ecuatorianos.

Ecuador, en ese sentido ha intentado desestimar la idea de actividades terroristas en la región y no ha argumentado la existencia de estos grupos en el territorio. En ese contexto, se incorpora al conjunto de países latinoamericanos que en la Cumbre de Presidentes en Guayaquil, en 2002, que intenta no participar en la lucha antiterrorista global al no identificar a los actores colombianos en esta dinámica (Bonilla 2002: 12). Sin embargo, desde las FF.AA. ecuatorianas y en el Libro Blanco se habla de amenazas a la frontera norte bajo las características del narcotráfico, narcoguerrilla, [y] el terrorismo institucionalizado al sur de Colombia (Moreano 2004: 77-81).

La manera de visualizar el tema al que arguye EE.UU. en Ecuador en todo caso se da bajo la categoría de grupos irregulares o al margen de la ley. Con todo, al parecer lo que preocupa, desde el ámbito militar en la amenaza de seguridad de las FARC o ELN, tiene que ver con la captación de la población. Se ha hablado de la destrucción en Ecuador de 22 campamentos de las FARC²²⁹.

En cuanto la migración, se ha mantenido una respuesta esquizofrénica entre la experiencia inmigratoria y emigratoria experimentada por el país. Y es que el discurso e imagen de estos procesos inmigratorios no corresponden con la lógica de protección y

²²⁹ Datos dados por Oswaldo Jarrín durante Conferencia en FLACSO Noviembre, 29, 2006

regularización que el país mantiene con sus ciudadanos en el extranjero. Se puede notar que la intensificación del debate y la polémica de los flujos migratorios han contribuido a percibir la migración Colombia como un importante desafío que necesita de decisiones y de un rol más fuerte por parte del estado. No se ha visto, sin embargo, el desarrollo de un discurso anticolombiano sujeto a la defensa de una nación o comunidad cultural y étnica ecuatoriana. El razonamiento de un resguardo frente a los colombianos concierne a un aspecto social y político que, más allá del alegato de la raza, está justificada por la presión del conflicto colombiano hacia las fronteras ecuatorianas y la injerencia de este en las dinámicas sociales de Colombia.

La migración también y al igual que en la retórica estadounidense ha sido configurada desde actividades ilícitas. Existe una incongruencia en la retórica ecuatoriana, con respecto a la migración, que resta en la compleja doble dinámica de los procesos migratorios. Ecuador experimentó una migración de dos vías y en ese sentido el país ha desarrollado dos políticas opuestas. El Gobierno Nacional ha establecido a los migrantes ecuatorianos como una prioridad en su política exterior. Su propuesta a diferencia de los discursos que presenta con la inmigración a su territorio, es la idea de que precisamente los ecuatorianos sean aceptados y canalizados dentro de la estructura doméstica de los países en que residen; no desean que sean vistos como una amenaza para los recursos ni la infraestructura de los estados. En sí, el único signo de securitización en la dinámica emigratoria ecuatoriana se visualiza en el control de embarcaciones marítimas hacia EE.UU. En particular, las fuerzas estadounidenses han participado en el control de estos canales de migración y en ese sentido se ha debatido arduamente sobre la subordinación ecuatoriana a la retórica securitizadora estadounidense sobre la migración y la complacencia a la utilización de mecanismos militares no destinados a estas tareas. Aún con esto, este proceso de securitización se torna complejo dada la utilización de una retórica de control basada en la lucha contra la trata de personas y la protección de los derechos humanos de la tripulación.

Por otro lado, la aproximación de la migración como tema a la supervivencia del estado se ha configurado básicamente desde la posibilidad que los que ingresan a Ecuador desde Colombia tengan nexos directos con el conflicto. Es a partir de este razonamiento desde el cual se ha procedido a tomar nuevas medidas en una frontera anteriormente de libre acceso.

Se configura, entonces, una frontera norte ecuatoriana sumergida en una imagen de los inmigrantes bajo el contexto colombiano, en la que se fusionan los términos que

identifican un inmigrante, un narcotraficante o guerrillero. Se fomenta así una imagen de semejanzas que conlleva a la exclusión de los migrantes colombianos de la columna social ecuatoriana. En Ecuador desde el 2002, la analogía entre la migración y las presiones de la violencia colombiana se hace evidente, implantando a los eventos de septiembre 11 como un factor facilitador en la alarma y desconfianza que genera la migración a partir del terrorismo²³⁰.

En particular, lo que se argumenta aquí es que en el proceso de aceleración del flujo de migratorio de Colombia hacia Ecuador, se han difundido inéditas providencias y procedimientos que se proyectan fuera de los marcos formales anteriormente establecidos con respecto a la migración ilegal. El entendimiento sobre la dinámica de los ilegales colombianos en el Ecuador parecería estar ordenada bajo características más discriminatorias, dejando subordinado reportes sobre la trata de personas colombianas en el Ecuador, sistema al que han sido inmersos algunos de ellos sirviéndose de su limitado acceso al empleo, educación y a la estructura central de la sociedad. En el lado de la emigración ecuatoriana, sin embargo, ha surgido una ola de debates en cuanto a la trata de ecuatorianos canalizados a través del tráfico ilícito de inmigrantes. Ecuador en los últimos años se ha embarcado en la política de lucha contra la trata de personas. Inclusive en agosto de 2006 el Presidente Palacio declara como política prioritaria el Plan Nacional contra la Trata de Personas, cuya financiación proviene de Estados Unidos a través de la agencia USAID con \$ 250.000 dólares. La lucha contra la trata de personas es rescatable e inclusive moralmente justificable, sin embargo, existe una falta de interés en la trata de personas de colombianos por parte de Ecuador. Por tanto, existe la posibilidad de que este discurso se encuentre viciado por un intento de retener el flujo de personas solo desde Ecuador. En un recuento inclusive de las fuentes bibliográficas para este trabajo solo se menciona en una ocasión este elemento a discutir en los procesos migratorios de colombianos. En sí, formalmente y a través del Libro Blanco, se ha categorizado a la inmigración colombiana, en la imagen de refugiados, como amenaza.

Aun así y con esto dicho, la securitización de la inmigración colombiana se torna compleja. Es latente el discurso negativo y de peligro manejado alrededor del fenómeno, pero en todo caso se puede dilucidar que el discurso dentro de la esfera

²³⁰ La especialista Ruiz coincide con esta premisa cuando señala: “los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la vinculación que desde ese entonces se hace, por lo general de manera injusta, entre terrorismo y migración” en: Lucas Kintto. *Xenofobia contra colombianos y peruanos*. Documento electrónico disponible en: Latinoamérica online www.latinoamerica-online.it visitado mayo 15 de 2007

política ecuatoriana no se ha consumado completamente en las prácticas ecuatorianas en cuanto a las propuestas de visado o de cerrar la frontera totalmente, por ejemplo. El debate es continuo y ha demandado respuestas drásticas. En las respuestas de Ecuador sobre la inmigración al país, sin embargo, no se ha podido identificar su política como una reacción directa a la posición estadounidense. Más bien, todo el concepto de amenaza de la inmigración viene de un proceso propio y ajustado a una estigmatización de lo que es “colombiano”. Ciertamente, la idea de amenaza viene de las nociones articuladas entre actividades ilegales y la imagen de “lo colombiano”.

En si la discusión de la problemática del narcotráfico, la incursión de grupos ilegales y la inmigración hacia Ecuador desde el norte tiene que ver con la articulación de la frontera como un espacio no gobernado dentro de los dilemas atribuidos por el término “frontera porosa.” Comenta Bagley que la doctrina de EE.UU. hacia Latinoamérica desde el 2001, tiene que ver con fortalecer el ejercicio de una soberanía efectiva. Esta implica el control del estado sobre su territorio o en tal caso “permitir la extensión de la soberanía de EE.UU. a los espacios no gobernados” (Bagley 2006: 64). Ciertamente, el discurso ecuatoriano corrobora el nuevo énfasis que se le da a la frontera como frágil y absorbente de las dinámicas del narcotráfico, la violencia o la inmigración. Este término en la construcción de la política ecuatoriana es de enorme significado, dada su ausencia en el discursos ecuatoriano en décadas anteriores.

En términos de la emigración ecuatoriana, el contexto que facilita la conceptualización del tráfico de migración ilegal como una amenaza para el Ecuador y, por lo tanto, la aplicación de medidas más amplias, es todavía impreciso. El dramatismo social que encierra el contexto de la migración, cuyos orígenes, a pesar de su relevancia, no son objeto de estudio en este trabajo, ha encaminado el tema hacia la plataforma nacional en la búsqueda de la protección de los individuos de estas clases de transportación. La conceptualización de las medidas a discutir no apelan a la defensa del estado, ya que no son una amenaza para el territorio nacional. Tampoco se puede decir que se basa en una posición social, ya que su carácter de ciudadanos del país no atentan a la identidad o cultura de su propia sociedad en general. Por último, no existe una audiencia visible en el país cuyo discurso perciba a los emigrantes ecuatorianos como una amenaza. Con todo, el proceso de visualizar a la emigración como un tema contingente e inmediato se encuentra inscrito dentro del dramatismo que encierra el tema frente a un éxodo en condiciones precarias. A la vez, la vía por la que se ha establecido como prioritario el control de la emigración marítima tienen que ver con el

espacio y las facilidades que la lucha contra al narcotráfico concede a la lucha contra el tráfico ilegal de inmigrantes. De allí que la esfera migratoria es perturbada por las dinámicas de interdicción del narcotráfico, a la cual están supeditados los mecanismos de acción frente a este tipo de emigración y a la insta a una configuración de la migración asociada con actos delictivos.

Por lo tanto, las políticas hacia la emigración demuestran un carácter contingente y la imposibilidad de manejar el tema dentro de los canales normativos políticos, dada la continúa participación de las FF.AA ecuatorianas y de las FOL en la recuperación de las embarcaciones. La migración ilegal, por su sistema frágil, aventurado, inseguro e constantemente innovador, se ha legitimado así mismo como un eje que precisa nuevas formas de aproximación y que mantienen substanciales efectos políticos en la relación de Ecuador con EE.UU. Puesto que la estrategia con respecto a la emigración tiene un componente también de rescate a la vida humana, el enfoque securitizador está marcado por otros niveles de percepción; como el de la defensa del individuo. La securitización del tema, sin embargo, viene del carácter de corto plazo de las estrategias ecuatorianas: concentradas básicamente en la interdicción militar de los emigrantes, sin ampliar o desarrollar mayores propuestas en evitar el éxodo ecuatoriano. A la vez, esta esfera está facilitada por la intervención de la FOL en el rescate, bajo los reportes estadounidenses que señalan al país como el principal emisor de migrantes de América del Sur y cuyos procesos de emigración puede facilitar la incursión de terroristas en territorio estadounidense.

El discurso ecuatoriano que prioriza el discurso *narcotráfico-grupos ilegales colombianos-migración* ha sido más ambivalente que el estadounidense. Para comenzar, en los últimos 6 años Ecuador ha tenido cuatro presidentes y en ese sentido se puede descifrar variantes en la retórica de seguridad. En el caso ecuatoriano el discurso securitizador no ha mantenido una línea única coherente; los participantes de la política exterior han ido identificando preferencias claras y eso lo hemos podido notar entre el énfasis al tema colombiano que le dio el presidente Gutiérrez por ejemplo y los intentos de llevar estos temas por canales más diplomáticos por parte de la presidencia de Palacio. Aun así, lo cierto es que el debate de estos temas desde el ámbito de la seguridad del estado fue amplio y arduo y al igual que Estado Unidos; el Gobierno Nacional ecuatoriano ha tenido un rol relevante en la construcción emergente de los temas de narcotráfico, migración y grupos ilegales.

Es importante notar que existieron diferencias en el estilo diplomático ecuatoriano. Hubo un silencio explícito durante la Presidencia de Gutiérrez a favor de la retórica estadounidense, mientras que Palacio se mostró más renuente a discutir los temas en los mismos términos que EE.UU. Dentro de la Cancillería se percibió los diferentes estilos con un Zuquilanda vacilante, un Parra discordante y un Carrión más sólido en su presencia ante la prensa y su manera de explicar el manejo de la política exterior. Sin embargo, de manera general, la política exterior ecuatoriana en los últimos cuatro años se prestó a confusiones y acciones a corto plazo. Aquí, la intensidad y prioridad de los temas sobrepasa los dilemas del TLC o las sanciones estadounidenses a Ecuador por su negativa de acordar la inmunidad a los oficiales de ese país.

El estilo, los cambios del *como* de hacer política exterior demuestra la injerencia de la percepción de la imagen y los atributos de los actores en discusión. Con todo, las maniobras ecuatorianas siguen siendo rígidas ante los posibles alcances que la política estadounidense pueda efectuar en la región (hay un doble nivel debido a Colombia). Existe en Ecuador una oposición respecto a las categorías que EE.UU. ha promovido implantar en el ámbito del narcotráfico, del terrorismo y la migración. Pero, continua permanente el mecanismo de securitización que refuerza las prácticas de amenaza desde una visión que, si bien no acepta la ilustración de la relación narcotráfico, terrorismo en su discurso formal, tiene en mente los alcances de esta perspectiva en la práctica. En la esfera del Gobierno Nacional se ha identificado como una amenaza a la nación los temas de afectación a las condiciones de relativa paz, incremento de las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico y crimen organizado, aumento de refugiados colombianos, daños ambientales como producto de las fumigaciones, y la posibilidad de que actores armados ilegales operen en territorio ecuatoriano (Política de Defensa Nacional 2002:58); evidenciando el debate de los temas de alguna u otra manera.

Oficialmente hablando, en Ecuador la postura que más ha coincidido en la conexión del narcotráfico y la migración con un tercer elemento fue desarrollado en la Política de Defensa Nacional del Ecuador al compartir con Estados Unidos los dilemas que despierta Colombia. Desde el Gobierno Nacional, los temas de narcotráfico y migración se han vuelto inaplazables. Aún así, Ecuador no termina de construir una retórica desde el terrorismo ni tampoco establece lineamientos a favor de una intervención militar en el conflicto colombiano. Sin embargo, termina jugando con los mismos imaginarios estadounidenses y con características securitizadoras similares que aluden a la supervivencia del estado desde la región en términos de los grupos

irregulares de Colombia. En Ecuador la agenda internacional gira en torno a los significados del impacto de la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia y el posible derrame de este hacia territorio nacional. Sus observaciones en la *Política de Defensa Nacional* sobretodo de 2002 y posteriormente de 2006 ofrecen políticas defensivas que en todo caso, y a diferencia de EE.UU. buscan establecer distancia y contener la participación ecuatoriana en un involucramiento con grupos no estatales.

Posteriormente, en la series de consultas a la sociedad ecuatoriana con motivo de la elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2020) y luego en el propio texto en mención, no se establece una propuesta securitizadora por parte del estado en términos de la conexión terrorismo-narcotráfico-migración a diferencia de su contraparte, la Secretaria de Estado de Estados Unidos. Esta discusión se aleja a la vez de la propuesta militar de la Política de Defensa Nacional del Ecuador en cuanto a una fuerte asociación entre los tres temas. Aun así, es relevante mencionar que la posición de los diferentes gobiernos nacionales de esta época ha sido claramente heterogénea y sus preferencias políticas y de ideología han variado desde la observancia de los parámetros argumentados por Estados Unidos hasta una discordancia sutil en cuanto a las políticas de seguridad y posible regionalización de estas.

Aún con esto lo que se puede notar es que existe una coherencia de los significados que utiliza Ecuador en términos de tiempo, espacio, y contexto con los objetivos más prioritarios de Estados Unidos. Es decir, Ecuador ha intentado no embarcarse en un control del narcotráfico y la migración desde una estrategia internacional contra el terrorismo. No obstante, los significados que se han construido con respecto a estos temas también han cambiado en Ecuador y se han desarrollado desde otras esferas en los últimos años. Este es el tema de violencia por ejemplo desde grupos que utilizan tácticas terroristas pero que no se los ha calificado esencialmente como tal; no se habla de terrorismo en Colombia pero las percepciones ecuatorianas mencionan los efectos del conflicto interno colombiano; no se habla de narcoterrorismo pero la amenaza del narcotráfico se lo construye directamente desde Colombia y la participación de los grupos ilegales; no se menciona a la migración como surtidor del terrorismo pero se menciona la migración como plataforma a la incursión de grupos ilegales a Ecuador.

Las propuestas de Ecuador y Estados Unidos toman diferentes cuerpos pero con ideas similares. La convergencia de significados se ha dado entonces de manera similar, de allí que las propuestas internacionales de Estados Unidos para la región y en

su caso para Ecuador pueden haber ofrecido un escenario que también facilita las prácticas securitizadoras ecuatorianas. No se puede eludir sin embargo, la noción de que los procesos securitizadores de Ecuador mantienen también una naturaleza propia. Indudablemente tanto el narcotráfico como la migración son temas que existen en la dinámica ecuatoriana. De manera especial el caso migratorio, es propio de una dinámica que confinado a Ecuador-Colombia desde imaginarios ecuatorianos.

En todo caso, si bien, el discurso ecuatoriano evita tratar los temas desde el mismo enfoque estadounidense, refuerza y repite ciertos elementos de su razonamiento desde un ámbito confrontacional. Hay varios niveles del discurso en el sentido de que Ecuador está pendiente más bien en los efectos de la retórica y la política del otro, a partir del cual efectúa su política. En este contexto, los hilos definatorios por los que atraviesa la política ecuatoriana y la estadounidense pueden en cualquier momento entretrejerse.

Conclusiones

La seguridad: un asunto de percepción?

Los temas desarrollados en este trabajo no son del todo nuevos. El juego de categorías teóricas desde la que se ha reflexionado intenta responder a constantes en las Relaciones Internacionales: política exterior, seguridad, estados, capacidades, inequidad, e ideología. En ese sentido parecería que no hay mucho que decir. Sin embargo, la intención de este texto ha sido aprovechar diversas reflexiones académicas, ser guiado por ellas, y trabajar con sus fundamentos a fin de presentar algunas reflexiones sobre una seguridad que se desplaza entre lo continuo de su trascendencia y las variaciones en su acercamiento. A partir de esto, la estructura de la investigación ha propuesto tres reflexiones principales.

Primero, el constructivismo es un marco teórico diferente a los clásicos de la seguridad que ofrece una mirada alternativa a las Relaciones Internacionales. Sus categorías recrean y postulan escenarios que aprecian la influencia de los imaginarios en los hechos de la política internacional. Ciertamente, las políticas surgen de las ideas y las ideas están constituidas por lo que creemos y percibimos.

Sin embargo, las contribuciones constructivistas de este trabajo, reconocen la importancia de los postulados de las teorías *mainstream*. Fundamentalmente las reflexiones teóricas de los capítulos concilian y arman posiciones con los aportes fundamentales de las teorías dominantes, realista y liberal. En este contexto este trabajo revalida al estado como tal y su importancia en la implementación de políticas tanto en el orden doméstico como en el sistema internacional. Representado en la imagen del gobierno nacional, el estado una vez más se configura como eje conductor y ejecutor de las posturas de seguridad.

A la vez, la línea constructivista ha retomado ciertos postulados liberales. En el caso de la interdependencia por ejemplo, se propone una proyección de la construcción estadounidense hacia la agenda andina y en particular hacia la ecuatoriana. Inclusive, los procesos de securitización entre los temas ecuatorianos y los estadounidenses se enmarcan dentro de una relación en donde Ecuador se presenta posiblemente como vulnerable a los nexos con EE.UU. A la vez, y como corolario de éste, se encuentra una dimensión transnacional resultado de la imagen de dinámicas interterritoriales en la naturaleza del narcotráfico, terrorismo y la migración. Entonces, de manera general las reflexiones constructivistas han permitido establecer puentes entre las diferentes categorías analíticas de las Relaciones Internacionales.

Ciertamente, se ha enfatizado en factores plurales como el de las percepciones de los hacedores de política y la imagen del estado en el sistema internacional en el desarrollo de políticas. De allí que las reflexiones a la dinámica de las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador otorgan significados que superan las nociones de racionalidad de los estados. La agenda internacional no se asume como resultado de consideraciones objetivas asociadas al debate costo-beneficio (Viotti y Kauppi 1999:7). Dada la multiplicidad de actores que intervienen en una política, se identifica la relevancia de factores cognitivos inherentes al proceso de toma de decisiones en el establecimiento de una agenda única. En ese sentido se propone que el factor intersubjetivo o humano presentado en las normas, las percepciones, moldea las preferencias de acción.

La identificación de factores cognitivos no impide presumir la existencia de una sola política exterior integral representativa del estado. Es decir, el constructivismo reconoce la multiplicidad de temas dentro de la “alta política”, como el de seguridad, permitiendo debatir a la vez temas asimétricos como el caso del narcotráfico, la migración y el terrorismo desde la lógica de la seguridad nacional.

Lo que asimila el constructivismo bajo la línea analítica de Buzan, de Wilde y Wæver es que la política internacional no debe ser reducida a las abstracciones de la estructura o de un sistema que visualiza el orden internacional desde la despiadada competencia entre estados. Ciertamente, se puede argumentar que las acciones de los actores están determinadas por el poder que detentan, por sus capacidades para controlar otros actores del sistema (Lamy en Baylis y Smith 2001: 185), y a la vez por estrategias para aminorar las capacidades relativas del resto de actores. Sin embargo, los procesos de toma de decisión encierran dinámicas mucho más complejas.

En ese sentido la línea constructivista de Buzan, et. al. avista que la seguridad no está determinada exclusivamente por la posición de poder del estado en la estructura, por el aumento de su capacidad desde otros ámbitos como lo económico, o por una dinámica de seguridad condicionada al balance de poder. Inclusive, la influencia constructivista que inspiró la investigación no refuta el rol del estado, la estructura del sistema internacional o la importancia de las capacidades materiales, sino que más bien resalta la oportunidad de trabajar con ellos. Con el caso de la coyuntura del terrorismo, se presentan un comportamiento estatal constituido por procesos intersubjetivos que demuestran que la *realidad* de la política internacional es un asunto de *percepción*.

Segundo, el estudio de caso estadounidense y ecuatoriano sugiere que los signos de securitización de la agenda internacional de ambos países son un reflejo de los imaginarios políticos, de una identidad y personalidad particular, si se quiere, concebida desde las preferencias del Gobierno Nacional. A la vez, el proceso de securitización tiene que ver con normas establecidas en un contexto histórico determinado. Las observaciones por tanto sugieren que las “visiones del mundo” de cada gobierno influyen en la securitización de su agenda. Esto a su vez permite reflexionar sobre los posibles patrones de comportamiento estatal (Hopf 1998: 172).

Con todo, lo cognitivo ha permitido visualizar ciertas posibilidades de acción. Es decir, no se desestima la importancia de las capacidades; lo material puede ser un factor que incentive o desaliente a los estados pero aún así, las acciones reproducen la identidad del estado (Hopf 1998:172). Al reflexionar sobre quiénes son los actores que elaboran los lineamientos estatales, encontramos que el comportamiento estatal se asemeja a las preferencias políticas de sus “policymakers”.

Bajo premisa de que las creencias, valores e ideas de los hacedores de política sobre el mundo influyen en las políticas del estado, este trabajo presenta a los hacedores de política como importantes en el comportamiento del estado (Jervis en Viotti y Kauppi 1999: 266). Son importantes porque en la construcción social de los temas de seguridad mantienen una autoridad legítima para hablar sobre el tema ante audiencia definida principalmente por su ciudadanía y la comunidad internacional en general. En ese sentido, el símbolo que embiste la presidencia y el gobierno establece condiciones para que la audiencia consienta y perciba los temas de seguridad argumentados por el gobierno (Buzan et. al. 1998: 33). El enfoque en las decisiones del presidente y de su gabinete tiene que ver con la propia estructura del gobierno, en el sentido de que el presidente es la autoridad de política internacional y de seguridad bajo la noción de “sole organ theory”.²³¹ Adicionalmente, ante un estudio que se centra en las amenazas al estado, los gobiernos nacionales se convierten en el cuerpo más claro e incontestable para hablar sobre los asuntos de seguridad nacional (Buzan et. al. 1998: 41).

Por ejemplo, y representado en el caso norteamericano, Francis Fukuyama en *America at the Crossroads: democracy power, and the neoconservative legacy* argumenta que el carácter ofensivo de la política exterior estadounidense post 9/11 era

²³¹ En la historia estadounidense la expansión del poder ejecutivo se basa “sole organ theory” y tiene que ver con varios beneficios presidenciales que se han dado a través de la Constitución y la Corte Suprema como el retiro de tratados internacionales sin previa autorización del Congreso y tener la capacidad de declarar guerra sin consultar al Congreso por 60 días (aunque la no declaración no implica que el presidente no tenga la capacidad de usar las Fuerzas Militares. En Tom Lansford y Robert Pauly (2003)

inevitable; que sus respuestas si bien han presentado errores en su cálculo político, son una respuesta directa a las acciones indiscriminadas de 2001; que los funcionarios dentro del gobierno Bush provienen de diversas tradiciones y que por tanto se ha sobrestimado la injerencia de la tradición neoconservadora en el aparato estatal. La investigación ha enfrentado estos argumentos aduciendo que el comportamiento estatal no puede ser visto como dado e invariable. Las políticas provienen de un inagotable repensamiento del mundo a nuestro alrededor.

Desde el lado ecuatoriano existe también una historia política internacional del país cuya identidad es producto de la imagen de sí mismo como país pequeño, con capacidades limitadas y una prevaeciente inestabilidad doméstica (su fragmentación social, su debilidad económica y su inestabilidad política se los configura como determinantes en la falta de cohesión del país hacia el contexto internacional). En este marco y a diferencia de EE.UU., la proyección de Ecuador hacia el exterior viene desde sus dilemas domésticos. Ecuador en sus prácticas y preferencias ha sido consistente con la imagen que concibe de sus atributos en términos de mantener una práctica de poder limitada que le confieren un estrecho potencial de acción.

En general, el considerar los hechos sociales como factor incidente en la posición del estado sugiere necesario identificar el comportamiento de los estados primeramente desde su ethos político (tomando en cuenta sus experiencias y sus procesos históricos particulares) y su posición en la estructura internacional. Desde estas variables florecen líneas específicas para sus políticas extranjeras.

La observación de la construcción de la agenda internacional de ambos países a través de los procesos de socialización ha buscado responder cómo los estados entienden sus intereses en su interacción con el orden internacional²³². Con esto se ha identificado condiciones necesarias y mínimas sobre el comportamiento estatal estableciendo un diagnóstico sobre los posibles patrones de comportamiento del estado desde la esfera no material.

Lo que emana de estas categorías es considerar que los estados son diferentes y que mantienen diferentes identidades; por tanto, la racionalidad dentro de la que trabajan sus objetivos no se define abstractamente desde la noción de *self-interest*. Las diferencias de construcción política entre EE.UU. y Ecuador no solo identifican la constitución de diferentes valores sino también la posibilidad de que los diferentes imaginarios y su visión de sí mismos en la estructura internacional afecten su

²³² Ted Hopf especifica este tema como un paso a seguir dentro de la utilización del marco constructivista (1998:172).

relacionamiento mutuo. Es decir, la identificación de los imaginarios ecuatorianos permite que se presuma un comportamiento estadounidense que mantiene cierta percepción de las actitudes del Ecuador a partir de los cuales, por tanto, establecerá prácticas, y viceversa.

A la vez, con los cambios que se argumentan en los mecanismos de interacción internacional post 9/11, se estima que las transformaciones políticas son producto de la interacción entre la capacidad discursiva ya institucionalizada en el estado y nuevos aportes intersubjetivos fomentados a través de la socialización de las nociones de los hacedores de política. En general, estas observaciones son un antecedente para explicar la base desde la que se entiende el terrorismo, el narcotráfico y la migración, lo que subyace en las referencias empíricas y las potenciales dinámicas de seguridad que giran alrededor de estos temas.

Tercero, con esto dicho, y en cuanto a los temas tratados, es relevante mencionar que el narcotráfico y la migración no son temas emergentes. Ni tampoco las construcciones de seguridad son nuevas. El recorrido comprensivo de este marco por tanto no ha diluido la preexistencia de una agenda de seguridad en alguno de los temas. Las conclusiones de este trabajo apuntan más bien a sugerir que no sólo estos temas han sido securitizados, sino que también la evidencia demuestra que las condiciones en que han sido securitizados en los últimos años giran en torno al terrorismo. Entonces, lo que se ha formado, si se quiere, es un triángulo de seguridad cuya base es la lucha global contra el terrorismo.

La securitización del terrorismo, el narcotráfico y la migración evidencia el cumplimiento de los criterios diseñados por Buzan y et.al. en tanto el concepto de amenaza existencial de estos temas se ha generado en el discurso y prácticas en las más altas esferas del estado. Analíticamente hablando, recurrir a actores preponderantes para enfrentar estos temas contrapone los canales de negociación normativos desde los cuales se debería trabajarlos (como las agencias migratorias y la policía) dando cuenta la importancia desde la que se organizan sus significados. Esto implica rebasar las políticas públicas y el debate desde lo doméstico y ciudadano para construirlo en términos de emergencia para el estado, tanto en el caso estadounidense como en el ecuatoriano.

La identificación de *quiénes* son los agentes y las instituciones legitimadas para aproximar tales temas es importante en el intento de hablar sobre la naturaleza de los retos en narcotráfico y migración. Como corolario de esto, los actores involucrados

revelan el establecimiento medidas urgentes y exclusivas así como su vinculación al terrorismo. Si bien la imagen de los agentes participantes aluden implícitamente a medidas extraordinarias, las reflexiones sobre los agentes securitizadores determinan a la vez una utilización explícita de un discurso que alude a la supervivencia del estado. La aproximación de los temas desde los agentes se sostiene en el juego político, es decir, en la articulación de propuestas, ideas y debates acerca del dominio de la seguridad sobre la migración, el narcotráfico y el terrorismo.

Existe un componente retórico importante utilizado desde las políticas y discurso del estado para legitimar, frente a la esfera pública, el desencadenamiento de medidas distintivas al terrorismo. Para este trabajo ha sido muy importante indicar este elemento ya que invariablemente, y aludiendo a Buzan et.al. el significado de la seguridad reside en el uso que se le da a su concepto.

Las prácticas securitizadoras identificadas entonces corroboran los supuestos establecidos por el marco teórico, la retórica securitizadora y el rol de los agentes de la política. En comparación a las políticas implementadas anteriormente, las evidencias demuestran el desarrollo de medidas especiales y el establecimiento de reglas extraordinarias.

Lo importante de recalcar sobre las prácticas es que su naturaleza va más allá de señalarlas escuetamente como securitizadas. El debate detrás de las políticas estadounidenses y ecuatorianas sugieren una interacción mucho más compleja, en donde existe un consenso respecto a la importancia de los tres temas; en donde a la vez se ha establecido parámetros de cooperación y consenso restringido inclusive desde hace muchos años al caso de la lucha contra el narcotráfico por ejemplo, pero que a la vez ha encontrado, en los últimos años, un ir y venir de fricciones y políticas de disuasión dado que los temas propuestos mantienen diferentes condiciones y contextos para cada estado. Por tanto, no necesariamente estos temas mantienen las mismas connotaciones de seguridad para ambos actores²³³. Ciertamente, la securitización de los temas se da en ambos estados pero desde diferentes niveles.

Tomando en cuenta que la seguridad es en parte construida, queda por esperar posibles cambios a futuro en cuanto a la ejecución de políticas contra el narcotráfico y migración en función del terrorismo. Estados Unidos se encuentra a puertas de elecciones presidenciales y al momento los candidatos no han explicado a la opinión

²³³ Existen representaciones y percepciones diferenciadas de acuerdo a las observaciones.

pública norteamericana sus líneas de acción en lo que se refiere específicamente a Latinoamérica.

En esencia, los tres temas siguen siendo importantes. El terrorismo sigue siendo un tema de seguridad para los candidatos, pero cabe todavía determinar el desarrollo de posibles escenarios: una improbable deseguritización del narcotráfico y de la migración, una continua seguritización de estos temas desde la retórica del terrorismo, o una seguritización que desde las propias dinámicas del narcotráfico y migración está lejano todavía.

En el caso ecuatoriano, se debe considerar esencialmente que si bien la línea de su política no termina por coincidir completamente con la de Estados Unidos, se distingue la utilización de una retórica que alude a un nivel de seguritización probablemente mucho menor a la de EE.UU. Es relevante advertir estas dinámicas ya que los hilos definitorios entre las acciones de políticas de ambos estados son sutiles. El terrorismo como aversión no mantiene fuerza política a excepción de los sutiles vínculos que se le ha otorgado al conflicto colombiano en ciertos gobiernos nacionales. Para Ecuador, el narcotráfico y la migración también son importantes y utiliza los marcos de actividades ilegales e irregulares en la frontera como alegato para enfrentar estos temas. La presencia de cambios drásticos en las políticas de gobierno y el volátil escenario político ecuatoriano genera un estrambótico proceso seguritizador. Por ahora, lo que se debate oficialmente y en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-20: Política Exterior y la Política Nacional de Política Exterior*, del actual gobierno ecuatoriano, es el desarrollo de una línea estratégica que deseguritice la lucha contra el narcotráfico y la migración, a través de lo que se ha llamado políticas alternativas²³⁴. No obstante, las declaraciones desde la Cartera de Defensa (“Ecuador limita al norte con las FARC”²³⁵) y la preocupación respecto al incremento militar en Colombia²³⁶ deja abierta la especulación de mantener la retórica de seguridad.

Existen por tanto procesos cognitivos que construyen significados e imaginarios que desafían lo que se considera “realidad”, en donde la interpretación social de la

²³⁴ En el campo de la lucha contra el narcotráfico y la migración se buscan acciones que reemplacen la inteligencia de Estados Unidos en la Base de Manta, no renovar dicho acuerdo, fortalecer las relaciones vecinales, fomentar un sistema de vigilancia amazónico, coordinar los temas migratorios, buscar la integración y el desarrollo fronterizo, controlar la delincuencia en la frontera norte, ejecución del Plan Ecuador entre otros. Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Política Exterior Política Uno: fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos. y Plan Ecuador

²³⁵ En “Ecuador limita al norte con las FARC: Wellington Sandoval”. *Diario El Comercio*, 11/13/07

²³⁶ En “Sandoval preocupado por carrera armamentista”. *Periódico El Diario* 11/13/07

información presentada en el contexto internacional juega un rol fundamental y concede peso a reimaginar la soberanía.

Seguridad y soberanía: entre lo real y lo imaginado

Varias impresiones dejan la construcción de los procesos de seguridad. Los principios generales que guían el comportamiento del estado no pueden ser exclusivamente entendidos desde el poder y la racionalidad. En la mayoría de casos, actualmente inclusive, los temas de defensa entre estados no son el mayor elemento desde el que se trabaja la seguridad. En ese sentido el interés y las preferencias de acción están condicionados a las interpretaciones intersubjetivas, a la reconstrucción visual de un mundo desde las ideas de los gobiernos nacionales y sus colaboradores. Estos factores son imprescindibles de mirar ante cambios drásticos en las acciones de estados cuyas capacidades y posición en el orden internacional no han variado.

Ahora, la importancia de las ideas se encuentra en la capacidad de dar cuenta de cambios en las preferencias dentro de un continuo en la política exterior ya que como concluye Chris Brown y Kirsten Ainley en *Understanding Internacional Relations*, nuevos presidentes dirigiendo nuevos gobiernos tienen difícilmente capacidad de mirar al mundo desde principios desconocidos. Las políticas se articulan y procesan entre el cambio y la continuidad en momentos históricos determinados.

Con todo, el dilema de la seguridad persiste. Su atención va más allá de las incertidumbres de la anarquía internacional y las relaciones de poder entre estados. Ciertamente, no se ha perdido la cualidad del concepto pero actualmente, los debates en las relaciones internacionales sugieren que las nociones de inseguridad pueden en tal caso incrementar y darse en diferentes esferas y representaciones. No existe una definición estándar universal sobre lo que es seguridad y desde esta consideración el criterio de evaluación de Buzan et.al. demuestra que las nociones de inseguridad y de amenazas a la supervivencia del estado se da desde prácticas auto referenciales; los argumentos de seguridad se basan en la utilización de, en este caso, el poder político para presentar temas desde medidas de emergencia.

El terrorismo, el narcotráfico, y la migración deben ser temas de atención para los estados. No se pueden eludir en el orden internacional actual ya que su naturaleza transnacional, nos confirma las reflexiones de Jorge Claudio Szeinfeld sobre el terrorismo, “ya no soporta una línea divisoria entre frontera doméstica e internacional” (2006:15). La aproximación de seguridad de estos tres temas se da ciertamente en la medida que las actitudes han sido altamente politizadas. Esto no descarta que el sector

militar participe en la securitización de temas; ciertamente en el caso estudiado, el factor militar se encuentra inseparablemente conectado a la regulación del terrorismo, el narcotráfico y la migración. En todo caso al reunir explicaciones sobre las construcciones sociales de las prácticas el estudio señala que si bien no podemos identificar las intenciones específicas de un estado, podemos especular sobre su comportamiento en un universo más reducido de opciones.

Dado que la seguridad tiene una función política, entonces las alusiones a la desestabilización del estado es parte del debate ideológico y de valores desde los cuales se desarrollan prácticas emergentes; de allí que éste componente de politización es un medio para lograr el fin securitizador. En este ejercicio, la intensificación politizadora de los tres temas se da no solamente aludiendo a sus connotaciones ilegales sino también desde la caracterización de lo inmoral. Como resultado, se produce un cambio político que queda reafirmado en el deterioro de las reglas y las instituciones normativas que se han desarrollado y por otro lado, en el arduo debate y la intensificación que toma las nuevas políticas que asumen la retórica de seguridad dentro de la coordinación interinstitucional.

Lo importante es prestar atención a la prioridad y el condicionamiento que el terrorismo o los grupos irregulares toman en cada caso para las otras esferas. Es interesante observar cómo las políticas en la lucha contra el narcotráfico y el control de la migración rebasan los procesos normativos, en tanto y en cuanto se vinculan a un proceso exógeno a su propia naturaleza y definiciones. En ese sentido, los temas se vuelven a *reimaginar* si se quiere. Sin embargo, el problema de un proceso de securitización en donde los mundos definitorios y de interpretación convergen es que otorga suficiente autoridad para la aplicación de prácticas que borran distinciones entre mecanismos ofensivos y políticos. El caso demuestra que un proceso de securitización vinculado a componentes de violencia, como el terrorismo o grupos ilegales, tiene la facultad de desencadenar todo un proceso de carácter emergente y proyectado a partir de la supervivencia del estado. Utilizar características construidas desde la violencia y supervivencia del estado amplía la gama de lógicas de seguridad que alteran la manera en que se relacionan las unidades de acción de seguridad nacional, trastorna las características desde las que se aproximan en este caso el narcotráfico y migración, y disminuye procesos de negociación dentro del estado.

Al ensartar la problemática de la seguridad en la dinámica de *imaginarios*, se plantea la construcción de una amenaza que se configura a nivel de estado y de

hacedores de política. Hablar de *construcción* no implica una redefinición de la seguridad, puesto que se considera que el estado es fundamental al hablar de seguridad y que las imágenes detrás de palabras como el “otro,” “estabilidad,” “capacidades,” “supervivencia,” y “miedo” siguen vigentes. En ese sentido y ya que no se puede evadir el surgimiento de nuevos temas como amenazas, el proceso de construcción es más bien un proceso que identifica cómo lo *material* se articula con lo *imaginado* para convocar un discurso securitizador. En el caso del narcotráfico y la migración por ejemplo, aunque bien pueden ser problemáticos en la esfera social, estos no son necesariamente problemas de seguridad nacional.

Esto no quiere decir por supuesto, que los *hechos* y la *noción de amenaza* dejen de ser *reales*; como tampoco deja de ser ambiguo intentar calificar las *realidades* que constituyen un tema de seguridad (Lipschutz 1998) Lo cierto es que, la configuración de un tema de seguridad no surge solo de lo observable sino también de cómo lo *observable es imaginado* desde la seguridad. Es decir, se necesita la creación de la imagen de la inestabilidad, de la supervivencia y del miedo, sobre todo si están conceptualizados desde el estado, para hablar de seguridad (Der Derian comentado por Lipschutz 1998).

Por tanto el argumentar que un proceso de securitización se da en una combinación entre lo objetivo y lo subjetivo, no implica asumir que la construcción de la seguridad es una representación falsa de la realidad. Tomando en cuenta los casos estadounidense y ecuatoriano, nos damos cuenta que inclusive la construcción de seguridad y el debate sobre los procesos de securitización se interpreta desde las lógicas realistas o liberales, desde las cuales tradicionalmente se han analizado las Relaciones Internacionales. En este sentido, las reflexiones de la securitización no pueden obviar la posición de Estados Unidos, como uno de los actores más fuertes del sistema capaz de establecerse como un vocero importante en las reglas del juego. De lado ecuatoriano, parte de las interpretaciones a su política de seguridad toma en cuenta la posición del estado en la estructura y la visión internacionalista que esta crea para luego con estos dos marcos enmarcar las posibles lógicas de seguridad que se da entre los dos países.

Las conclusiones de estas observaciones sugiere que la posición, las definiciones y las condiciones atribuidas a la seguridad no son absolutas y no deben ser discutidas exclusivamente desde las explicaciones status quo sobre la estructura del sistema y los niveles de poder. Ciertamente, estos son elementos importantes que son tomados en cuenta al explicar el comportamiento de Estados Unidos y Ecuador. Pero a

la vez debe ser ineludible la búsqueda de problematizar la seguridad del siglo XXI desde los diferentes actores que influyen una política de estado. Los temas de seguridad entonces pueden ser reflexionados en conjunto desde la parte interna del estado y desde lo interestatal en el sistema.

En esencia, las observaciones argumentan que el “Fin de la Historia”, de tensiones y conflictos augurados por Francis Fukuyama no se ha cristalizado; los nuevos temas hablan de la continuidad de conflictos y amenazas y es probable que tanto en el presente como en el futuro se siga configurando la seguridad desde diferentes imaginarios que se ajusten a los intereses del estado. A la vez, explicar los razonamientos desde que se moviliza la Seguridad Nacional no intenta, y tomando los argumentos de Buzan et. al., idealizar o favorecer la seguridad. La idea de amenaza se puede *explotar* para reducir los sistemas de control y la rendición de cuentas a los diferentes actores securitizadores tanto domésticos como internacionales. En todo caso, la securitización implica una insuficiencia del estado para tratar los temas dentro de los canales normativos y procesos rutinarios de la política desarrollados dentro del debate público.

Las Relaciones Internacionales contemporáneas reconocen nuevas dinámicas trabajadas desde lo transnacional. La interacción entre los estados no escapa de esta noción; las relaciones inter territoriales han sido de atención para las Relaciones Internacionales y es ciertamente este enfoque el que ha desarrollado mucho de esta ciencia. Con todo y pese al reconocimiento de la transformación de las vinculaciones de los actores internacionales, la perspectiva clásica del orden basado en la soberanía de los estados y la anarquía que genera la estructura internacional, es una constante en las Relaciones Internacionales. Hablar de anarquía se refiere y aludiendo a Lake, a que en el sistema estatal un estado es “uno más de ellos,” refiriéndose al resto de estados, estableciendo entonces una relación de igualdad en donde ninguno de los actores posee autoridad sobre otro (Lake 2003: 305). Desde esta perspectiva entonces y al tratar de interpretar los posibles vínculos entre las políticas estadounidenses con las ecuatorianas, la propuesta específica una relación de estados independientes donde no existe una relación de autoridad y en donde por tanto las acciones de EE.UU. y Ecuador son el resultado de las iniciativas propias del estado.

No obstante, el trabajo desarrollado apunta a tres esferas. Una ha sido explicar de manera independiente las políticas securitizadoras de EE.UU. y Ecuador procurando establecer la incidencia de dinámicas propias y significados desde cada país. Por otro

lado, ha sido importante manifestar para el caso ecuatoriano la relevancia que históricamente ha tenido para el país sus relaciones con Estados Unidos y en ese sentido explorar la incidencia de las preferencias estadounidenses. Adicionalmente, la mirada que se le da a Estados Unidos viene de la incontestable función y rol que este país ha ejercido en el establecimiento de instituciones, normas y reglas internacionales. Sus capacidades hacen además que sus ideas sean mayormente puestas en prácticas disminuyendo una contestación desde otros ángulos (Brown y Ainley 2005: 237). En este contexto, indiscutiblemente, como comentan Brown y Ainley, las ideas de EE.UU. importan y sus preferencias y objetivos no deben ser subestimadas.

Con esto dicho, el escenario organizado desde la temática de la seguridad nos lleva a pretender responder la interrogante respecto a la proyección de la agenda estadounidense sobre Ecuador. Las reflexiones concluyen en que existe un predominio de los intereses estadounidenses en la agenda exterior ecuatoriana. Con todo, esta propuesta no es nueva y varios análisis académicos coinciden en la persistencia de la *sombra* del halcón sobre Latinoamérica.²³⁷ Aún así, y específicamente en lo que tiene que ver con las relaciones con Ecuador, las conclusiones de este trabajo se distinguen porque no abordan las relaciones asimétricas, explicándolas en términos de dependencia.

Retomando las alusiones a la soberanía en las Relaciones Internacionales, el ejercicio realizado reconoce una relación demarcada por una jerarquía política. La proyección de la agenda estadounidense sobre la región andina y Ecuador se aleja del pensamiento clásico de las Relaciones Internacionales en términos de la anarquía y la soberanía de los estados que emana de ésta. Existe desde este punto de vista una tendencia de autoridad en la figura estadounidense basada en dos argumentos. Primero, con los eventos del 9/11 se vislumbra la extensión del perímetro de seguridad estadounidense sobre los andes; es decir la lógica de securitización creada en la política exterior estadounidense genera todo un componente estratégico que conglera la región andina. En un segunda ámbito, las prácticas ecuatorianas, si bien mantienen particularidades propias afines a su geopolítica y producto de las decisiones del estado, también aluden a una complejidad que da cuenta sobre coincidencias con Estados Unidos en el contexto que surgen estos temas como prioritarios, en los significados como amenaza a la supervivencia del estado a la que se alude, y al papel de la asistencia

²³⁷ Ver *Under the Eagle Shadow* (2002) y Claudio Fuentes (eds) *Bajo la mirada del halcón*

estadounidense en la securitización de la estrategia ecuatoriana en el ámbito del narcotráfico y el control migratorio hacia Estados Unidos.

Estas dos actitudes sugieren que las relaciones con Estados Unidos en lo que se refiere estrictamente a la esfera de seguridad y dentro del orden internacional mantienen restricciones externas con respecto a Ecuador (Lake 2003: 311). Sus relaciones de seguridad se pueden establecer en la identificación de una *esfera de influencia* estadounidense sobre Ecuador, como resultado de la extensión de perímetro de seguridad estadounidense y la incidencia relevante de su política para el área andina, el cual limita los alcances de cooperación de Ecuador con terceros actores. Con esto no se intenta argumentar que Ecuador ha perdido su autonomía: el país no ha cedido su toma de decisión a EE.UU, por tanto no hay una relación imperialista; su política exterior no ha cedido dominio a la política estadounidense y en ese contexto no existe una relación de protectorado; la política estadounidense no controla substancialmente la toma de decisiones de Ecuador en cuanto a su política de seguridad tanto interna como externa, abriendo paso a que Ecuador actúe internacionalmente como un actor independiente, de allí que las relaciones no se fundamenten en un imperialismo informal. Por último, no se puede estimar que las relaciones de seguridad se den en una forma de alianza integral ya que implicaría una completa autoridad ecuatoriana sobre las dinámicas preferenciales (Lake 2003: 312).

Esfera de Seguridad²³⁸

Anarquía

Jerarquía



Alianza Esfera de Influencia Protectorado Imperio Imperio Informal

El argumento sobre una esfera de influencia no desestima a Ecuador como un actor estatal. La soberanía se da en distintas esferas, político, económico, seguridad, y social, de allí que existen varias circunstancias y rol, como diría Jervis, desde la que un país actúa en el sistema internacional. Lo que se refuta aquí más bien es la noción absoluta de la soberanía y la inflexibilidad que ejerce al hablar de las relaciones entre estados. Ecuador no deja de ser un estado al establecerse una posible influencia de Estados Unidos en seguridad pero se entiende que en la estructura estatal existe una

²³⁸ Grafico tomado de Lake (2003: 312)

relación jerárquica y que es importante la voz de los actores decisivos en el hemisferio. Con todo, cualquier influencia o autoridad que pueda ejercer la política estadounidense sobre Ecuador no es resultado de mecanismos coercitivos, ni tampoco de un proceso de subordinación por parte de Ecuador. Lake estima que la *autoridad* está constituida por medidas de legitimidad, obligación y a la vez voluntad. En todo caso, la autoridad no es absoluta y se basa más bien en las preferencias de los dos actores dentro de la jerarquía y que el actor menor a la vez esté dispuesto a realizar. Además siempre habrá la opción de que el actor menor refute las preferencias del otro (Lake 2003: 305).

Este trabajo no ha intentado desarrollar propuestas resolutivas respecto a la eficacia- o no- de las políticas de seguridad estadounidense frente al terrorismo, narcotráfico y migración, ni respuestas sobre la realidad y relevancia de estos temas para la región. Tampoco se han determinado la utilidad de las preferencias políticas del estado ecuatoriano. Más bien el estudio señala que la seguridad no surge exclusivamente desde los parámetros de conflictos bélicos entre estados, ni tampoco que las relaciones entre países se desarrollan a partir de manifestaciones opuestas y absolutas entre la anarquía y la jerarquía.

El proceso de securitización concilia lo *real* y lo *imaginado* para articular y establecer “puentes” entre los elementos que invocan a la seguridad. Existe un proceso complejo que va más allá de las dicotomías y que entretiene la posibilidad de que lo subjetivo sugiera a las explicaciones materiales un permanente repensamiento de las Relaciones Internacionales. Esto no significa que no se pueda establecer esquemas y marcos conceptuales que ayuden a pronosticar el comportamiento de los estados. Existe en los estudios de las Relaciones Internacionales una base teórica importante en cuanto a los temas, conceptos y condiciones que marcan a la seguridad, pero esta es una plataforma que estimula la reconstrucción de una seguridad intrínsecamente híbrida.

Bibliografía Citada

- Amatangelo, Gina.(2001).“Militaryization of the U.S. Drug Control Program.” *Foreign Policy in Focus*. 17, May.
- Aleinikoff, Alexander (2004). “Immigration”. En Donald Kettl y Century Foundation. *The Department of Homeland Security’s First Year : a Report Card Immigration*. Washington D.C. Migration Policy Institute.
- Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, Pablo Cuvi, eds. República Nacional del Ecuador.(2006). *Ecuador en el mundo 1830 – 2006: la política exterior de la República*. Quito: AFESE.
- Bagley Bruce. (2006) “La Agenda de Estados Unidos.” En Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.*Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*.En PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Bagley, Bruce, Adrián Bonilla, Alexei Páez.(1991).*La economía política del narcotráfico: El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador, North-South Center University of Miami.
- Bagley Bruce (2006). “La Agenda de Estados Unidos.” En Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.*Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. En PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Barkin, Samuel.(2003).”Realist Constructivism.”En*International Studies*.Malden: International Studies Review. N. 5 Pag. 325-342.
- Barreiro, Katalina (2002). “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos”. En Adrian Bonilla, ed. *Orfeo en el infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Bermúdez, Lilia (2003). “Los Retos del Hemisferio en el Ámbito de la Seguridad.” En Wolf Grabendorff, ed. *La Seguridad Regional en Las Americas: Enfoques Críticos y Conceptos Alternativos*. Colombia: FESCOL.
- Benavides Gina, Jenit Chang, sistematizadoras.(2005).”Informe sobre la situación jurídica y de derechos humanos de las personas en situación de refugio en el Ecuador.”*En red jurídica de refugio en Ecuador*.Quito:REDJURE.
- Benítez Raul y Carlos Rodríguez (2006). *Seguridad y fronteras en norteamérica: del tlc a la aspan*. En Frontera Norte Vol. 18. Número 035. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- Bernal, Richard.(2002).*The aftershock of 9/11: implications for globalization and world politics*. Working Paper Series. Paper N 10 Miami: The Dante B. Fascell North-South Center.

- Björnehed, Emma.(2004).“Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror.” En *Global Crime*. Vol. 6. August-November. Pág. 305-324.
- Bonilla, Adrian.(1991) “Ecuador: Actor internacional en la Guerra de las Drogas.” En Bruce Bagley, Adria Bonilla, Alexei Paez eds. *La Economía Política del Narcotráfico*. Quito: FLACSO, University of Miami, North-South Center.
- Bonilla, Adrián.(1993).*Las sorprendentes virtudes de lo perverso: Ecuador y Narcotráfico en los 90*. Quito: Serie Ciencias Políticas, FLACSO-Ecuador.
- Bonilla, Adrian,ed.(2002).*Orfeo en el infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Bonilla, Adrián.(2005).*La política estadounidense y el conflicto colombiano en el Ecuador*. Ponenciapresentada en: Conference on U.S. Security Policy in the Andean Region since 1990, San Diego State University.San Diego, Noviembre 2002. Actualizada al 2005.
- Bonilla, Adrián.(2006).“Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad.” En Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano. *Relaciones Internacionales del Ecuador*. Quito: AFESE. N 44.
- Booth, Ken, Steve Smith,eds. *International Relations Theory Today*. University Park: The Pennsylvania State University Press
- Bustamante, Fernando (2004). “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”. En Claudio Bustamante, ed. *Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos- América Latina Post 11/09/2001*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde. (1998). *Security: A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner, London.
- Carrión, Francisco.(1989).*Política Exterior del Ecuador: Evolución, teoría y practica*. Quito:Imprenta FEPP.
- Conferencia Episcopal Ecuatoriana. *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y DD.HH.* Fernando Guerrerro et. al. Erponsables. Quito: Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
- Consejo Nacional de Ecuador para el Control de Drogas narcóticas y Sustancias Psicotrópicas (1999). “Estrategia Nacional Para Combatir las Drogas 1999-2003”. Quito: CONSEP
- Comentario Internacional.(2001).*Violencia, seguridad e integración andina*.Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales. Quito:Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Numero 1.
- Comentario Internacional.(2002).*La política exterior del Ecuador*. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales. Quito:Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Numero 4.

- Cottam, Martha.(1994).*Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Daalder, Ivo, JamesLindsay.(2003).*America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- De la Vega, Pablo, ed.(2004).“Refugiados colombianos/as en Ecuador:tendencias y respuestas del estado y la sociedad civil.” Serie: *normas y estándares nacionales e internacionales de derechos humanos*. Quito: Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.”
- DEA Congressional Testimony (2005).*Statement of Thomas M. Harrigan Chief of Enforcement Operations Drug Enforcement Administration before the House Government Reform Subcommittee on Crminal Justice Drug Policy, and Human Resources “Interrupting Narco-Terrorist Threats on the High Seas: Do We Have Enough Wind in Our Sails?.*WashingtonD.C.: House Government.
- Donelly, Jack (2000).*Realism and International Relations*. Cambridge: Cambrige University Press.
- Dunne, Tim (2001). “Liberalism”. En John Baylis y Steve Smith , eds.*The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*.Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, Sandra (2002).*US-Ecuadorian Relations as a New President Takes Office*.Special Update: Ecuador. Washington DC: Washington Office on Latin America.
- Edwards, Sandra.(2002).*Colombian Conflict Impacts Ecuador*.Special Update: Ecuador. Washington DC: Washington Office on Latin America.
- Edwards, Sandra.(2007).*The U.S. Forward Operating Location in Manta: The Ecuadorian Perspective*.Washington Office on Latin America. Washington D.C.: WOLA.
- Farrell, Theo (2002).“Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program.” En *International Studies Review* 4 (1), 49–72.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas y FLACSO-Ecuador (2006). *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Geoconda Herrera, et.al., investigadores. Quito: Impresión RISPERGRAF
- Fuentes, Claudio, ed (2004). *Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos- América Latina Post 11/09/2001*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Fukuyama, Francis (2006).*America at the Crossroads: democracy, power and the neoconservative legacy*.New Haven: Yale University Press.
- Goldstein, Joshua (2001). *International Relations*. Washington D.C.: Longman.

- Goldstein, Judith y Robert Keohane (1999). "Ideas and Foreign Policy. En Viotti, P. y Kauppi, M. *International Relations Theory*. Needhan Heights: Allyn and Bacon,
- Grabendorff, Wolf,ed.(2003). *LA Seguridad Regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*.Bogota:FESCOL
- Gomes, Pinto.(2005).*Guerra en los Andes*.Quito:ABYA-YALA.
- Haugaard Lisa, Adam Isacson y Joy Olson.(2005). *Borrando las divisones: tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina*. Washington D.C: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Latin America Working Group Education Fund, Center for Internacional Policy.
- Hendren, John (2003). "A Huge Postwar Force Seen." *Los Angeles Times*. Febrero, 26.
- Hey, Jeanne (1993). *Compliance, consensus and counter-dependence: foreign policy in Ecuador*. International Interactions, Vol. 19. Gordon and Breach Since Publishers S.A.
- Hopf Ted (1998). "The promise of constructivism in International Relations Theory" En *International Security Studies*. Vol. 23, No. 1 (Summer, 1998). Pág 171-200
- Hurtado, Oswaldo (2006). "Las relaciones internacionales del Ecuador, desde 1979: testimonios presidente de la República. En Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano. *Relaciones Internacionales del Ecuador*.Quito: AFESE. N 44
- International Crisis Group (2004)."Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe: resumen ejecutivo y recomendaciones. En *ICG Informe sobre América Latina N9*. Bruselas/Quito: ICG
- Jackson y George Sorensen. (2006)."Social Constructivism" En *Introduction to International Relation: Theories and Approaches*.Oxford: University Press, Oxford
- Jervis,Robert (1976).*Perceptions and misperceptions in international politics*. New Jersey: Princeton University Press
- Jervis, Robert. (1999)."Perception and Misperception in International Politics." En Viotti, P. y Kauppi, M. *International Relations Theory*. Needhan Heights: Allyn and Bacon
- Kissinger, Henry. (1994).*LaDiplomacia*.N.Y.: Simon & Schuster.
- Kluger, Jeffrey.(2001). "A Climate of Despair." *Time*. Abril 9.
- Lake, David.(2003) "The New Sovereignty in International Relations" *International Studies Review*, Fall.
- Lamy, Steven (2001). "Contemporary mainstream approaches: neorealism and neoliberalis". En John Baylis, Steve Smith , eds. *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*.Oxford: Oxford University Press.

- Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy, WOLA (2005). *Borradoras divisiones: tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina*. Washington D.C.:Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy, WOLA.
- Longley, Kyle (2002). *In The Eagle's Shadow Wheeling*:Harlan Davidson.
- Loveman, Brian, ed (2004). *Strategy for Empire: U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*. New York: SR Books.
- Loveman, Brian, ed (2006). *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and the Andean region*.
- Lipschutz, Ronnie ed (1995). *On Security*. New York: University Press.
- Ministerio de Defensa Nacional. Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador (2002). *Politica de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Imprenta Mariscal
- Ministerio de Defensa Nacional. Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador (2006). *Politica de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador (2006). *PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Política Exterior*. Quito: SENPLADES, CAF.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Republica del Ecuador (2006). *Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)*. En PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Republica del Ecuador (2006). *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. En PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Moreano, Hernán (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: ABYA-YALA-FLACSO-Ecuador
- Montalvo, Andres (2005). “El Ecuador frente a la política de seguridad democrática y el conflicto interno en Colombia”. En Javier Ponce Leiva, Javier, ed *La seguridad del Ecuador del 11 de Septiembre al Plan Patriota*. Quito: ABYA-YALA
- Montúfar, Cesar (2004). “La seguridad nacional de EE.UU. en el nuevo orden global:

de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo”. *Comentario Internacional*. Número 5. I Semestre 2004. Pág 77-102.

Montufar, Cesar (2006). “La Agenda del Ecuador.” En Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Relaciones Ecuador-Estados Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. En PLANEX 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Olson, Joy y Adam Isacson (2006). *Analysis of the 2006 Foreign Military Training Report*. Washington DC: Washington Office on Latin America y Center for International Policy.

Paez, Alexei (1991). “La inserción ecuatoriana en la dinámica Anina del narcotráfico”. En Bruce Bagley, Adria Bonilla, Alexei Paez eds. *La Economía Política del Narcotráfico*. Quito: FLACSO, University of Miami, North-South Center.

Paredes, Rafael (2006). “La era de Velasco Ibarra 1932-1972”. Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, Pablo Cuvi, eds. República Nacional del Ecuador (2006). *Ecuador en el mundo 1830 – 2006: la política exterior de la República*. Quito: AFESE

Parker, Charles (2005). *The U.S. National Security Strategy and the Global War on Terror “Force Multiplier.”* CIDE. Documentos de Trabajo. Mexico D.F.: CIDE.

Pearl, Raphael (2004). “Drug Control: International Policy and Approaches.” CRS Issue Brief for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.

Pearl Raphael (2006). “Drug Control: International Policies and Approaches”. CRS Issue Brief for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.

Ponce Leiva, Javier, ed (2005). *La seguridad del Ecuador del 11 de Septiembre al Plan Patriota*. Quito: ABYA-YALA.

Ponce Leiva, Javier. (2006). “El ultimo periodo democrático 1979-2006.” En Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano. *Relaciones Internacionales del Ecuador 1979-1986*. Quito: Afese. N 44.

República del Ecuador. Estrategia Nacional para Enfrentar las Drogas: Plan Nacional 1999-2003. Quito: República del Ecuador.

Randall Stephen. (2004). “United States-Latin America relations in the Post-Cold War, Post-9-11 years.” En *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol, 6. Issue 4.

Ramírez María Clemencia, et. al. (2005). “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”. En Coletta Youngers y Eileen Rosin, eds. *Drogas y Democracia en America Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Washington D.C.: WOLA, Editorial Biblos.

Ribando Claire (2005). *Ecuador: Political and Economic Situation and U.S. Relations*.

- CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service
- Rojas Aravena Francisco (2004). "Introducción: "Unilateralismo radical" y América Latina." En Fuentes, C. *Bajo la Mirada del Halcón*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Tickner, Ann (1995). "Re-visioning Security." En Ken Booth and Steve Smith, eds. *International Relations Theory Today*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Schultz, Lars (2004). "U.S. Security Policy toward Latin America." En Brian Loveman, ed. *Strategy for Empire: U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*. New York: SR Books.
- Szeinfeld, Jorge Claudio (2006). "Terrorismo en la región." En *Globalización y Conflicto en la Región*. Documento de curso virtual FLACSO-Ecuador. Sesión 4.
- Sarkesian, Sam, John Allen Williams, Stephen J., Cimbala. (2002). *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*. Lynne Rienner, London.
- Sullivan, Mark (2006). *Latin America: Terrorism Issues*. CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Sullivan, Mark (2006). *Latin America: Terrorism Issues*. CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Sullivan, Mark, coord (2006). "Latin America and the Caribbean: Issues for the 109th Congress." CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Tannenwald, Nina (2005). "Ideas and explanations: advancing the theoretical agenda". En *Journal of Cold War Studies*. 7 N°2. Spring. 13-42.
- Hansen Susan, The Century Foundation (2004). *The U.S. Patriot Act: The Basics*. New York City: The Century Foundation Press.
- The White House. United States of America (2004). *National Drug Control FY 2005 Budget Summary*. Washington D.C.: The White House.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004). "Colombia: U.S. Security policy in the Andean Region the Specter of a Regionalized War". En Brian Loveman, ed. *Strategy for Empire: U.S. regional security policy in the Post-Cold war era*. Lanham: SR Books.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2006). "The United States and (In)security in South America." En Brian Loveman, ed. *Addicted to Failure: U.S. security policy in Latin America and the Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- United States Southern Command. Estados Unidos (2002). *Written statement of Mayor General Gary D. Speer, Acting Commander United States Southern Command Before the 107th Congress Senate Foreign Relations Committee Subcommittee*

on Western Hemisphere, Peace Coprs and Narcotics Affairs. Washington DC: Congress House Committee on Government Reform.

United States of America (2003). *National Strategy for Combating Terrorism.* Washington D.C.: United State of America

United States Southern Command.EstadosUnidos (2004). *Written statement of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command Before the 108th Congress Senate.* Washington DC: Congress House Committee on Government Reform.

United States Southern Command. EstadosUnidos. (2006). *Posture statement ofBantz J. Craddock, United States Army Commander, United States Southern Command Before the 109th Congress Senate.* Washington DC: Senate Armed Services Committee.

United States of America (2002).*The National Security Strategy of the United States of America.* Washington: White House.

United States of America (2006).*The National Security Strategy of the United States of America.* Washington: White House.

U.S. Department of State and U.S. Agency for Inter national Development (2003). *Strategic Plan Fiscal Years 2004-2009.*Washington DC: Department of State y USAID Publication.

U.S. Department o Justice (2004). *National Drug Assessment.* Johnstown: National Drug Intelligence Center.

Unidad de análisis e información de la Secretaría Técnica deñ Ministerio de Coordinación de Desarrollo (2008). *Mapa de pobreza y desigualdad del Ecuador.* Quito: INNFA.

United States Southern Command (2004). *Written statement of Brigadier General Benjamin Mixon,United States Army Director of Operations, Unoitied States Souther Command before the 108th Congress Senated Armed Services Comittee. Subcommittee on emerging threats and capabilities.* Washington D.C.: House Government.

Valencia, Luís (2005). “Hundimientos de Naves Ecuatorianas.” En Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano. *Asuntos Internacionales.* Quito: AFESE. Enero-Junio.

Vaicious Ingrid y Adam Isacson (2003). The “War on Drugs” meets the “War on Terror”.
Massachusetts: International policy Report (February).

Veillette, Connie (2005). *Plan Colombia a Progress Report.*CRS Report for Congress. Washington DC: Congressional Research for Service.

- Veillette, Connie, Carolina Navarrete-Frias (2005). *Drug crop eradication and alternative development in the Andes*. CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Veillette, Connie, coord (2005). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean*. CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Veillette, Connie (2006). *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and related Funding Programs: FY 2006 Assistance*. CRS Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research for Service.
- Walt, Stephen (2005). *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. N.Y.: W.W. Norton & Company .
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Yepez, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito.
- Yépez, Galo (2001). *Los nuevos lineamientos de la política exterior ecuatoriana*. Quito: AFESE.
- Youngers, Coletta, Eileen Rosin, eds (2005). *Drogas y Democracia en America Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Washington D.C.: WOLA, Editorial Biblos.

Información Electrónica

- Acosta, Alberto et. al. (2005) “Algunos efectos de las remesas en la economía ecuatoriana”. Presentación en la reunión de expertos de migración internacional y desarrollo en America Latina y el Caribe. México. <http://www.conapo.gob.mx/micros/reunion/Presentaciones/17>. Visto Junio 23 de 2007.
- Bacevich, Andrew. The American Political Tradition. En The Nation. July 17,2006. <http://www.thenation.co> Visto septiembre 23, 2007.
- Banco Central del Ecuador (2008). “Comercio Exterior.” http://www.portal.bce.fin.ec/vto_bueno/ComercioExterior.jsp Visto agosto 26 de 2008
- Barret, T. House Approves Renewal of Patriot Act. Julio 22, 2005 <http://www.cnn.com> Visto 9 de agosto, 2006.
- Bardaji, Rafael. *La política Exterior de Bush*. En <http://www.gees.org> Visto agosto 11, 2006.
- Barry, Tom. (2002). *The U.S. Power Complex: What's New*. Foreign Policy in Focus. Special Report #20. http://www.igadi.org/archivo/pdf/te_se07/te19_7_005tom_barry_srpower_us.pdf Visto agosto 6 2006.

- Boron Atilio (2006). La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Enero-Marzo. <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto junio 17, 2007.
- Callinicos, Alex (2003). *La estrategia general del imperio norteamericano*. Octubre 6, 2005. <http://www.elmundoalreves.org/ReviewArticle.do?periodicalId=14617&articleIndex=0> Visto 4 de noviembre de 2006.
- Centro de Documentación en Derechos Humanos. (2004) “Segundo Montes Mozo” S.J. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf> Visto junio 18 2007.
- Cooley, Alexander (2006). *La política de las bases militares*. Foreign Affairs en Español. enero-marzo <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto 18 de diciembre, 2006.
- Crenshaw, Martha (2005). *El antiterrorismo en retrospectiva*. Foreign Affairs en Español. Octubre-Diciembre <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto octubre 1, 2006.
- Daalder, Ivo, James Lindsay, James Steinberg (2002). *The Bush National Security Strategy: An Evaluation*. Policy Brief. En <http://www.brookings.edu> Visto septiembre 6, 2006
- Dale, William (2002). U.S. National Security Policies in the Cold War and the War on Terror: A Comparison. American Diplomacy. Volume VIII, Number 2. <http://www.ciaonet.org> Visto 22 de septiembre, 2006.
- De la Vega Pablo. *La regionalización del conflicto colombiano y sus consecuencias en los derechos humanos en la zona de frontera*. <http://www.selvas.org> Visto enero 23, 2007.
- Diario el Mercurio <http://www.elmercurio.com.ec>
- Diario El Comercio. <http://www.elcomercio.com>
- Diario El Universo. <http://www.eluniverso.com>
- Discursos del Presidente George W. Bush en [http:// www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) Visto 17 de octubre, 2006.
- Discurso del senador John McCain ante el Senado. Marzo 30, 2006 http://mccain.senate.gov/press_office/view_article.cfm?id=62 Visto noviembre 22, 2006.
- Domke, David (2004). *P-I Focus: Bush weds religión, politics to form world view*. <http://www.seattlepi.nwsources.com> Visto 17 de septiembre, 2007.
- Dolan, Chris (2005). *The Bush Doctrine and U.S. Intervention*. <http://www.ciaonet>.

Org/olj/ad/ad_v9_2/doc01.html. Visto 6 de septiembre, 2006.

- Doyle C. (2002). The U.S Patriot Act: An Sketch. Washington: CRS Report for Congress. <http://edition.cnn.com/2005/POLITICS/07/21/patriot.act/> Ver diciembre 12, 2006.
- Eguizabal, Cristina (2003). “Unipolaridades.” Foreign Policy en Español. Abril-Junio, 2003. <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11288/cristina-eguizabal/unipolaridades.html> Visto junio 7, 2007.
- Enhanced Border Security and Visa Reform Act
http://www.ofr.harvard.edu/additional_resources/Summary_of_Enhanced_Border_Security_Reform_Act_HR3525.pdf Visto septiembre 6, 2007.
- El Diario. <http://www.eldiario.com.ec>
- Embajada de Estados Unidos en Ecuador <http://www.usembassy.org.ec> Visto noviembre 27, 2006.
- Estados Unidos de Norteamérica. Programas de Información Internacional.
<http://usinfo.state.gov>
- Farnsworth, Eric (2001). “Latin America’s Role in the Battle Against Terror.” En *Hemisphere Focus: 2001-2002*. <http://www.ciaonet.org> Visto febrero 18, 2007.
- Fryer, Alex. *Scoop Jackson’s protégés shaping Bush’s foreign policy*. January 12, 2004. <http://seattletimes.nwsourc.com> Visto octubre 12, 2007.
- Grier, Peter, Faye Bowers. *New Glimpses of Bush Worlview*. April 01, 2004
<http://www.csmonitor.com> Visto octubre 12, 2007.
- Haass, Richard (2008). “The Age of Nonpolarity.” En *Foreign Affairs*. May-June 2008 <http://www.foreignaffairs.org/20080501faessay87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html> Visto junio 2 de 2008.
- Hoffman, Stanley (2002). “Choque de Globalizaciones.” En *Foreign Affairs En Español*. Otoño-Invierno. <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto noviembre 22 de 2006.
- Ikenberry, John (2002). “La Ambición Imperial de Estados Unidos.” En *Foreign Affairs En Español*. Otoño-Invierno, 2002. <http://www.foreignaffairs-esp.org> 15 de diciembre, 2006.
- International Narcotic Control Strategy Report, 2003. <http://www.state.gov> Visto 15 de diciembre de 2006.
- International Narcotic Control Strategy Report, 2006. <http://www.state.gov> Visto 15 de enero de 2007.
- James Hill Southcom Commander Warns of Narco-terrorist Threat in Latin America en www.iwar.org.uk/news-archive/2003/03-12.htm Visto 6 de septiembre de 2006.

- Kagan, R. “*La Crisis de Legitimidad de Estados Unidos.*” En Foreign Affairs En Español. Abril-Junio, 2004. <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto noviembre 22, 2006.
- Lowenthal, Abraham (2001). *Estados Unidos y América Latina en el nuevo siglo* Foreign Affairs en Español. Mayo. <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto noviembre 22, 2006.
- Lehmann, Nicholas (2002). *The Next World Order: The Bush Administration May Have a Brand-New Doctrine of Power.* Abril 1, 2002 en *Brookings Policy Series #108* <http://www.brookings.edu/> Visto 15 de noviembre de 2006.
- Lepgold Joseph and Timothy McKeown (1995). “Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis”. En *Political Science Quarterly*, 110/3. Pág 369-385.
- Lieber, Keir, Robert Lieber. “The Bush National Security Strategy”. <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijpe/pj7-4lieber.htm> Visto septiembre 6, 2006.
- Lobe, Jim. *Sharp Increase in U.S. Military Aid to Latin America.* Septiembre 2003. <http://www.oneworld.net> Visto febrero 18, 2007.
- Loxton, James. “¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina desde 11-S.” En *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía NI.* <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=1349> Visto 15 abril, 2008.
- Mckenzie, Kenneth (2002). JR. *The revenge of the Melians: Assymetric threats and the Next QDR.* Washington D.C.: Institute for national Strategic Studies National DefenseUniversity. <http://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=1Dx69P2xA UC&oi=fnd&pg=PR7&dq=asymmetric+threats&ots=zPjqv9XV13&sig=0q8i9u4BifHTtGJslKqMHszjCyM#PPA2,M1> Visto agosto 9, 2007.
- Mandelbaum, Michael (2002). “La Insuficiencia del Poderío Estadounidense.” En Foreign Policy en Español. Otoño-Invierno. <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenepessay9939/michael-mandelbaum/la-insuficiencia-del-poderio-estadounidense.html> Visto septiembre 11, 2006.
- Manglano, Percival. “Los neoconservadores”. Octubre 15, 2005. <http://www.gees.org> Visto noviembre 11, 2006.
- Meter, Griar, Faye Bowers (2004). *New Glimpses of Bush Worldview.* The Christian Science Monitor. Abril, 1. En <http://www.csmonitor.com/2004/0401.p01s01-usfp.htm> Visto 12 de octubre de 2006
- Meyer, Lorenzo. “Una Vista desde el Sur al imperio posmoderno”. Foreign Affairs en Español. Octubre-Diciembre, 2004. <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenepessay040408/lorenzo-meyer/una-vista-dede-el-sur-al-imperio-posmoderno.html> Visto 11 de octubre, 2007.

- Migrantes en línea <http://www.migrantesenlinea.org> Visto mayo 9, 2007.
- Migration Policy Institute Staff (2005). *A New Century: Immigration and the U.S. en migration and Information Source*. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cf?I=283> Visto marzo 17, 2007.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. <http://www.mmrree.gov.ec>
- Muñoz, Heraldo. *El fin de América Latina?* Foreign Affairs en español. <http://www.foreignaffairs-esp.org> Visto 11 de mayo, 2007.
- Patriot Act, Sección 411. Electronic Privacy Information Center. <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html> Visto diciembre 15, 2006.
- Proyecto Contra La Trata De Personas. República Nacional del Ecuador. En <http://www.trataecuador.org/> Visto mayo 7, 2007.
- Poyect For The New American Century. Octubre, 2005. <http://www.newamericancentury.org> Visto noviembre 6, 2006.
- Rice, Condoleezza (2000). "Campaign 2000: Promoting the National Interest." En *Foreign Affairs*. January-February. <http://www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html> Visto 14 noviembre 2006.
- Russell, Walter. "God's Country?." En *Foreign Affairs*. September-October. <http://www.foreignaffairs.org/20060901faessay85504/walter-russell-mead/> Visto noviembre 6, 2006.
- Russell, Walter. *Q&A: Neocons' niche in American history*. <http://www.csmonitor.com> Resource Center of the Americas. <http://www.americas.org> Visto septiembre 6, 2006.
- Sempa, Francis (2004). *U.S. National Security Doctrines Historically Viewed: A Commentary*. American Diplomacy. Volume IX, Number 2. <http://www.ciaonet.org> Visto 13 de noviembre, 2006.
- Snyder, J. "Un mundo: teorías rivales." En *Foreign Policy en Español*. Diciembre-Enero, 2005. http://www.fp-es.org/dic_ene_2005/story_6_18.asp Visto febrero 18, 2007
- Southcom Commander Warns of Narco-terrorist Threat in Latin America. James Hill. En www.iwar.org.uk/news-archive/2003/03-12.htm Visto 14 de enero de 2007
- The White House News and Policies <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061026.html> Visto mayo 9, 2007.

- Tucker, Robert y David Hendrickson (2005)“Las fuentes de la legitimidad estadounidense.” En *Foreign Affairs en Español*. Enero-Marzo.
<http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050111/robert-w-tucker-david-e-hendrickson/las-fuentes-de-la-legitimidad-estadounidense.html>
 Visto agosto 2, 2007.
- U.S. Department of State. <http://www.state.gov> Visto 9 de agosto de 2007.
- United State Department of Defense. <http://www.defenselink.mil> Visto 11 de octubre de 2007.
- U.S. Department of Defense, Annual Report to Congress
<http://www.dod.gov/execsec/adr1999/toc.html> Visto febrero 24, 2008.
- Vaicius, Ingrid y Adam Isacson. *The “War on Drugs” meets the “War on Terror:” The United States’ military involvement in Colombia Climbs to the next level*. Febrero de 2003. <http://www.ciponline.org/demilita.htm> Visto marzo 17, 2008.
- Viteri, Galo (2006). Situación de la educación en el Ecuador”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Número 70.
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2006/gfvd.pdf>. Visto agosto 18 de 2008.
- Wyn Jones.(1999). *Security, Strategy, and Critical Theory*.<http://www.ciaonet.org> visto 28 de septiembre, 2006.
- Wolfowitz, Paul.(2002). *Defending the ‘Ancient Dream of Freedom.*’ JINSA Online.
<http://www.jinsa.org> Visto 14 de octubre, 2006.
- Lansford, Tom, Rober Pauly(2003). National Security Policy and the Strong Executive: The French and the American Presidents and the War on Terror.http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2003_04-06/lansfordpauly_exec/lansfordpauly_exec.html American diplomacy. Visto 14 de octubre de 2006.
- DEA Museum’ Traveling Exhibit <http://www.targetamerica.org>. Visto 18 de enero de 2007.
- Enhanced Border Security and Visa Reform Act
http://www.ofr.harvard.edu/additional_resources/Summary_of_Enhanced_Border_Security_Reform_Act_HR3525.pdf Visto 25 de mayo de 2007.

Bibliografía Adicional

- Andrade, Pablo (2002). “ La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia”. En *Comentario Internacional*. N° 4, II semestre. Pág. 77-88.
- Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, Pablo Cuvi, eds. República Nacional del Ecuador (2006). *Ecuador en el mundo 1830 – 2006: la política exterior de la República*. Quito: AFESE

- Bagley, Bruce, Adrián Bonilla, Alexei Páez (1991). *La economía política del narcotráfico: El caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador, North-South Center University of Miami.
- Baylis John, Steve Smith , eds.(2001) . *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*.Oxford: Oxford University Press.
- Booth, Ken, Steve Smith,eds. *International Relations Theory Today*.University Park: The Pennsylvania State University Press
- Comentario Internacional (2001). *Violencia, seguridad e integración andina*.Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales. Quito:Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Numero 1.
- Espinosa, Carlos (2002). “Relaciones Estados Unidos-Ecuador: a la sombra de septiembre 11”. En *Comentario Internacional*. N° 4, II semestre. Pág. 73-76.
- Fuentes Julio, Claudia (2005). *Estados Unidos-América latina Es posible una agenda de cooperación en temas de seguridad*.Observatorio N 10. Santiago: FLACSO-Chile.
- Hendren, John (2003). “A Huge Postwar Force Seen.” *Los Angeles Times*. Febrero, 26.
- Hey, Jeanne (1993). *Compliance, consensus and counter-dependence: foreign policy in Ecuador*. International Interactions, Vol. 19. Gordon and Breach Since Publishers S.A.
- Izquierdo, Emilio (2002). “La política exterior del Ecuador”. En *Comentario Internacional*. N° 4, II semestre. Pág. 55-66
- Jervis, Robert (2003). “Understanding the Bush Doctrine.”En *Political Science Quarterly*. Volume 118, Number 3.
- Judis, John (2005). *The Chosen Nation: The Influence of Religion on U.S. Foreign Policy*.Policy Brief. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. N 37.
- Keller, Bill (2003). “Reagan’s Son. *New York Time Magazine*.Enero, 26.
- Keohane, Robert, ed (1986). *Neorealism and its critics*. New York:Columbia University Press.
- Ponce Leiva, Javier (2005). “Nuevas Amenazas para la Seguridad.” En Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano.*Asuntos Internacionales*.Quito: afese. Enero-Junio.
- Ponce Leiva, Javier, ed (2005). *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)*.Quito: ABYA-YALA.

- Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano (2005). *Relaciones Ecuador-Estados Unidos*. Quito: AFESE. Julio-Diciembre.
- Rivera, Fredy (2005). "Ecuador: Democracy and Economy in Crisis." En Russell Crandall, Guadalupe Paz and Riordan Roett. *The Andes in Focus: Security, Democracy, & Economic Reform*. Boulder: Lynne Rienner.
- Serrano, Monica (2003). "Unilateralism, Multilateralism, and U.S. Drug Diplomacy in Latin America." En Malone, David, Yuen FoongKhong, eds. *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Sheehan, Michael (2005). *International Security: An Analytical Survey*. London: Lynne Rienner
- Staton, Kinmberly (2005). *The Colombian Conflict: Regional Impact and Policy Responses*. A WOLA Conference Report. Washington D.C.: WOLA.
- Storrs, Larry, Nina Sefarino (2002). *Andean Regional Initiative (ARI): FY 2002 supplemental and FY 2003 assistance for Colombia and Neighbors*. CRS Report for Congress. Washington DC: Congressional Research for Service.
- Tannenwald, Nina (2005). "Introduction: the rules of ideas and the end of the Cold War" En *Journal of Cold War Studies*. 7 N°2. Spring. 3-12.
- The Coalition Information Centers (2001). *The Global War of Terrorism: the first 100 days*. Washington D.C.: The Coalition Information Centers.
- Walsh, John (2004). "Are we there yet measuring progress in the U.S. war drugs in Latin America." *Drug War Monitor*. Washington D.C.: WOLA.
- Williams, Mark (2005). "U.S. Policy in the Andes." En Russell Crandall, Guadalupe Paz and Riordan Roett. *The Andes in Focus: Security, Democracy, & Economic Reform*. Boulder: Lynne Rienner.
- Woodward, Bob y Dan Balz (2002). "We Will Rally de World." Washington D.C.: *Washington Post*. Enero, 28.
- Woodwad, Bob (2002). *Bush At War*. N.Y.: Simon & Schuster.