

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO)

UNA AGENDA DE LAS RELACIONES
ENTRE ECUADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS

Rusia Katalina Barreiro Santana

FLACSO - Biblioteca

Quito, 2002

**UNA AGENDA ENTRE LAS RELACIONES
DE
ECUADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS**

INDICE

Introducción.....	1
CAPITULO I RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA	
La Guerra Fría.....	6
La post Guerra Fría	10
Las Cumbres de las Américas: Democracia y Comercio	18
El Tema Narcotráfico	24
El Tema Terrorismo	30
CAPITULO II RELACIONES ESTADOS UNIDOS Y LA REGION ANDINA	
Mecanismos de la Política Exterior de Estados Unidos	34
Democracia	38
Desarrollo económico y comercio	42
Ayuda antidroga y la ejecución de la ley	45
Agenda de los Estados Unidos hacia Ecuador	47
CAPITULO III ECUADOR Y LOS TEMAS DE LA AGENDA.....	
El diseño de la Política Exterior Ecuatoriana	53
Cuadros comparativos del 51, 52, 53, 54 y 56 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas	56

Democracia	64
Conflicto colombiano	75
Narcotráfico	87
Medio Ambiente	92
Conclusiones	95
CAPITULO IV	
COMERCIO Y LOS ESTADOS UNIDOS	97
Las relaciones comerciales entre Ecuador y Estados Unidos	100
La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas	106
El Area de Libre Comercio (ALCA)	110
El Tema Banano	115
Futuros escenarios comerciales	119
CAPITULO V	
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	127

CAPITULO III

ECUADOR Y LOS TEMAS DE LA AGENDA

Las relaciones con Estados Unidos, desde la perspectiva ecuatoriana, siempre han sido consideradas de vital importancia económica por tratarse de su mayor socio comercial. Mientras que en los últimos cinco años, Estados Unidos ha enfocado sus relaciones con la región Andina y en particular con Ecuador hacia el combate del narcotráfico así como del terrorismo.

En los últimos años, el Ecuador cambio su imagen de estabilidad política en construcción y de sitio sin mayor importancia para las actividades del narcotráfico en una zona de desestabilización gubernamental y democrática a más de encontrarse estratégicamente situado para los intereses de Washington⁶⁷. La ubicación geográfica del Ecuador (de país entre terrorismo y narcotráfico) más su dependencia asimétrica frente a Estados Unidos ha logrado que la agenda política diplomática de ambos países se haya transformado en una agenda liderada y condicionada por la lucha contra el narcotráfico⁶⁸ y, desde el 11 de septiembre del 2001, contra el terrorismo (como han sido calificados por Estados Unidos los movimientos armados colombianos). Como lo probaría el tipo de convenios y tratados que han sido celebrados en los últimos cinco años; donde el tema narcotráfico ha superado a cooperación, comercio o integración

⁶⁷ Andrés Franco, "Las Relaciones entre los países Andinos y Estados Unidos", Estados Unidos y los países andinos. 1993-1997: poder y desintegración, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 1998, p. 183.

⁶⁸ Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades Aéreas antinarcóticos (12 de noviembre 1999). A más de convenios de cooperación técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Ecuador para el Control de Narcóticos cuyos beneficiarios fueron el Consejo Nacional de Control de Sustancias estupefacientes y la Policía Nacional que feneció en febrero del 2001.

condicionando la agenda reactiva ecuatoriana en temas comerciales o económicos a los intereses norteamericanos.

El conflicto con el Perú, tema primordial de la antigua agenda ecuatoriana, podría afirmarse que la intervención de los Estados Unidos dentro de su solución fue activa como garante y como defensor de su interés frente a la seguridad hemisférica.⁶⁹ Una vez resuelto el tema de seguridad ecuatoriano, la lógica del libre comercio y el combate al narcotráfico la agenda del Ecuador, en su condición reactiva, ha sometido a su tema comercial a una contraprestación directa y física para las estrategias norteamericanas de combate del narcotráfico y el terrorismo, como ejemplo de ello es la Base de Manta.⁷⁰

Por otra parte la situación doméstica del país, ha rebasado la simple política interna para convertirse en el elemento crucial de elaboración de la política exterior actual. El Ecuador desde 1994 ha sido identificado por sus crisis de gobernabilidad, caracterizada por su problemática de representación.

La incipiente institucionalidad democrática del Ecuador determinada una estructura social en donde el proceso de toma de decisiones es potestad de elites políticas y económicas que excluyen a la mayoría ciudadana. Por otra parte, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas que han dado paso a la impunidad y la corrupción

⁶⁹ Adrián Bonilla, "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos", Estados Unidos y los Países andinos, 1993-1997: poder y desintegración, IBID, p.101.

⁷⁰ Colleta Youngers, IBID, pp. 155-159.

"Perhaps the only important exception is the role the United States has played in supporting multilateral mediation efforts to resolve the Peru- Ecuador border conflict, which received sustained attention and resources from the administration and ultimately led to a brokered settlement." "As concern for the regional security threat posed by Colombia grows in the minds of U.S. military officials, the U.S. government is conveniently establishing "forward operating locations" (FOLs)- a euphemism for U.S. military bases- in four locations circling Colombia. With the closure of Howard Air Force base as part of the U.S. military withdrawal from Panama, Washington has sought to establish other locations where it can land sophisticated spy aircraft that provide blanket coverage of key drug trafficking areas. FOLs are now established in Manta, Ecuador..."

que operen cotidianamente en el ejercicio de la institucionalidad política que ha provocado inestabilidad gubernamental.

“System politique proche du délabrement, corruption endémique. le pays a usé cinq présidents en cinq années, dont deux ont été destitués au mépris de la Constitution meme du pays . L’agonie que vit l’Equateur laisse craindre le pire pour le pays lui-meme. Mais aussi pour ses voisins , exposés à une contagion, tant les contraintes qui pèsent également sur eux deviennent insupportables.”⁷¹

La política con prácticas clientelares y patrimoniales que han impedido la construcción de una ciudadanía con canales de expresión y participación han permitido el desarrollo de partidos construidos alrededor de figuras cuadillistas regionales han impedido la estabilidad de las instituciones democráticas ecuatorianas.

Los actores de la política doméstica ecuatoriana más importantes son: el Partido Social Cristiano (PSC), con León Febres Cordero, y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) liderado por Abdalá Bucaram, con su centro popular en Guayaquil, y por Quito, la Democracia Popular (DP) y la Izquierda Democrática (ID), representada por la figura de Rodrigo Borja.

“Ecuador’s largest political in terms of congressional representation are the centrist DP, the centre-right populist PSC, the populist PRE and the center-left Izquierda Democrática (ID). All have held power at some time since the transition to democracy in 1979.”⁷²

El ejercicio político ecuatoriano es la práctica de la búsqueda de intereses privados, locales o determinados. Ello ha configurado una Ecuador en constante inestabilidad política como lo muestra el derrocamiento de dos presidentes, el exilio de un vicepresidente y el enjuiciamiento de otro. Movimientos sociales que demandan

⁷¹ Abellard Alain (2001), “La décomposition contagieuse de l’Equateur”, Le Monde, accesible en: www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EN/F/cause/lectures/Equateur_décomposition_contagieuse.htm, consultado el 30 de junio del 2001.

⁷² The Economist (2001), “Ecuador: Political Forces”, The Economist, accesible en: www.economist.com/search/cbn1, octubre 7 del 2001.

cambios estructurales del Estado Nacional, definirían a una época crítica para las instituciones democráticas, siendo una de las premisas oficiales estadounidense es la defensa de la democracia.

Por otra parte, a nivel regional, el posible organismo de integración, la CAN, no ha provisto, al Ecuador, de una operatividad eficaz frente a la amenaza y las consecuencias del Plan Colombia⁷³ en la región e inclusive en materia comercial no se ha convertido en la mayor fortaleza andina, a pesar de ser su segundo socio comercial, y ha dado paso para que países miembros, Colombia y Venezuela se exploren posibilidades de integración con México, a través del G-3, con miras al NAFTA.

Este capítulo tiene por objeto el análisis de los temas de la agenda ecuatoriana como, democracia, narcotráfico, el conflicto colombiano y medio ambiente, desde la perspectiva de los intereses ecuatorianos.

El Diseño de la Política Exterior Ecuatoriana:

La política exterior se ha caracterizado por la ausencia de una agenda compuesta por temas diferenciados y jerarquizados sino más bien por estrategias de solución a temas coyunturales de carácter internacional, a excepción del antiguo problema limítrofe con el Perú, que han impedido mantener objetivos permanentes de la diplomacia ecuatoriana. Por el contrario, la tradición del diseño de la política exterior ecuatoriana se ha dedicado a la enunciación de principios de corte idealistas, abstractos y universales

⁷³ El Plan Colombia podría repercutir en el Ecuador ya sea mediante una propagación de la violencia guerrillera en territorio ecuatoriano (sobre todo en la zona del Putumayo), el incremento en el flujo de migrantes temporales o permanentes o la alteración y pérdida de los recursos naturales de la zona de Sucumbios causado por la fumigación a los cultivos de coca en el Putumayo colombiano.

dentro de los cuales la gestión diplomática se enmarcaría, como son los consagrados por la carta de las Naciones Unidas o de la OEA⁷⁴.

La fuerte tradición legalista del Ecuador ha consagrado normativamente una estructura burocrática de toma de decisiones que gira alrededor de dos instituciones fundamentales. Por una parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien se encargaría de ejecutar la política exterior, y, por otra, la figura del Presidente de la República que diseñaría la política exterior y definiría en última instancia la posición internacional del país.

“ Artículo 171 del Constitución Política del Ecuador, De las Atribuciones y Deberes del Presidente de la República: Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.”

“El Ministro de Relaciones Exteriores es el Jefe directo del Servicio Exterior. A este le corresponde, de acuerdo con la Ley de la materia, ejecutar la política internacional, velar por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegurar la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses.”⁷⁵

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha estructurado su andamiaje de gestión mediante temas y dependencias especializadas como relaciones multilaterales (Subsecretaría de Organismos Multilaterales como la ONU y la OEA), relaciones bilaterales (Subsecretaría Política), económicos y comerciales (Subsecretaría Económica) y asuntos administrativos. A pesar de ello, la ausencia de una agenda compuesta por intereses de mediano y largo plazo ha sido mostrada por la política exterior ecuatoriana.

⁷⁴ “Es importante considerar, en primer lugar, que no existe una agenda internacional establecida formalmente. Quizás el temario de la Asamblea General de la Organización

⁷⁴ Adrián Bonilla, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos”, IBID, p.89.

⁷⁵ Yépez Fernando (2001) Política Internacional del Ecuador en el siglo XX., Quito: Artes Gráficas Señal, p. 71..

de las Naciones Unidas podría ser la mejor aproximación sistematizada a los asuntos de interés universal en las relaciones internacionales.”⁷⁶

En Quito, el tratamiento del tema “Estados Unidos” dentro de la gestión de la Cancillería atraviesa todas las dependencias administrativas por tratarse de un país que mantiene hegemonía frente a la vulnerabilidad del Ecuador. Desde la perspectiva política, quien maneja la relación bilateral es la Subsecretaría Política por medio de la Dirección de América del Norte. Pero existen temas como Cooperación que es llevado por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación (INECI), o las relaciones comerciales, ALCA o banano, que forman parte de la gestión de la Subsecretaría Económica con sus oficinas de negociaciones económicas y la unidad ALCA. El tema ambientalista, derechos humanos y relaciones multilaterales son responsabilidad de la Subsecretaría de Organismos Internacionales con áreas especializadas en medio ambiente, derechos humanos y organismos multilaterales. La frontera norte y el Plan Colombia es responsabilidad de la Subsecretaría de Soberanía por medio de la Dirección de Desarrollo Fronterizo y Soberanía Territorial.

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos, de carácter bilateral, en cuanto al proceso de toma de decisiones, se ha desarrollado tradicionalmente mediante un contacto directo de la Embajada Americana a la Cancillería o a la Presidencia de la República para que esta a su vez instruya a las misiones ecuatorianas en ese país, evidenciando la condición de reactividad que la agenda ecuatoriana mantiene frente a los intereses de Washington. Por el contrario, la gestión de las representaciones ecuatorianas en los Estados Unidos se encuentra sometida a las instrucciones emitidas desde Quito careciendo de contacto directo con la Casa Blanca.⁷⁷

⁷⁶ Yépez Fernando (2001) Política Internacional del Ecuador en el siglo XX.. Quito: Artes Gráficas Señal, p.300-301.

⁷⁷ Entrevista realizada al Primer Secretario, Arturo Cabrera, agregado político del Ecuador en Washington, 1993-1999.

La gestión diplomática ecuatoriana, en materia multilateral, muestra un escenario distinto para Ecuador respecto a la condición de vulnerabilidad frente a los Estados Unidos, ya que se trata de foros internacionales cuyo proceso de toma de decisiones se lo realiza mediante la votación directa y, generalmente, secreta bajo el principio de “un país un voto”. Ello implica que el aspecto a negociar en estos procesos son espacios de participación en los distintos órganos que componen estos organismos es decir, las candidaturas. La posición ecuatoriana ha sido, tradicionalmente, de alineamiento con los países latinoamericanos (GRULAC) que mantienen una posición independiente y autónoma frente a los intereses norteamericanos⁷⁸. Así podría interpretarse como Ecuador ha logrado presidir la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas y lograr presidir la Comisión de Derechos Humanos.

A pesar de ello y con la tradicional posición ecuatoriana y del GRULAC, de abstención ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso de Cuba y China, el Ecuador voto a favor de la Resolución en contra de Cuba, en 1999, apoyando la propuesta de Estados Unidos . La interpretación ha estas acciones fue dada por la grave crisis que el Ecuador atravesaba y al condicionamiento que para el financiamiento se le había impuesto.

CUADROS COMPARATIVOS DEL 51 52 53 54 y 56 PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE NACIONES UNIDAS

I.- Elección del Presidente de la Asamblea General

AÑO	APOYO	PAIS
-----	-------	------

⁷⁸ Entrevista con el Embajador Emilio Izquierdo, representante alterno del Ecuador ante las Naciones Unidas durante el periodo 1995-2000 y Presidente de la Comisión de Desarme.

1996	ENDOSA EL GRUPO ASIA	MALASIA
1997	ENDOSA EL GRUPO DE EUROPA OCCIDENTAL	UCRANIA
1998	ECUADOR APOYA INTERCAMBIO CON EL CONSEJO DE LA UNESCO	URUGUAY Y HONDURAS
1999	ENDOSA AFRICA	NAMIBIA

II.- Elecciones de las mesas de la Comisiones Principales

ENDOSADAS POR EL GRULAC

AÑO	COMISIÓN/ COMITÉ	PAIS
1996	-VICEPRESIDENCIA I COMISIÓN	COLOMBIA
	-VICEPRESIDENCIA III COMISIÓN	MÉXICO
	-VICEPRESIDENCIA IV COMISIÓN	SANTA LUCÍA
	-PRESIDENCIA DE VI COMISIÓN	VENEZUELA
1997	-PRESIDENCIA II COMISIÓN	VENEZUELA
	-RELATORÍA III COMISIÓN	ECUADOR
	-VICEPRESIDENCIA V COMISIÓN	COSTA RICA
1998	-PRESIDENCIA II COMITÉ	JAMAICA
	-PRESIDENCIA DEL IV COMITÉ	MÉXICO
1999	-PRESIDENCIA I COMISIÓN	CHILE

III.- Elecciones de las vicepresidentes de la asamblea general

ENDOSADAS POR EL GRULAC

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INTERCAMBIO CON COMISION DE DERECHOS HUMANOS (CDH)	HONDURAS
	-INTERCAMBIO CON CDH	-PANAMÁ
	- INTERCAMBIO CON CORIDH	-BAHAMAS
1997		-SAN VICENTE Y GRANADINAS
		-PANAMÁ
		-MÉXICO
1998		-SURINAM
		-NICARAGUA
1999	-5ta.COMISIÓN	-CUBA
	-3ra.COMISIÓN	-ECUADOR
	-6ta COMISIÓN	-COLOMBIA

IV.- Elecciones para llenar vacantes en órganos principales

a) Miembros no permanentes del Consejo de seguridad

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INERCAMBIO CON	BOLIVIA

	CORIDDH	
1997	ENDOSADA POR EL GRULAC	BRASIL
1998	EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS PAISES (2)	CANADA PAISES BAJOS
	GRULAC (1)	ARGENTINA
1999		JAMAICA
2000	GRULAC RESPALDA CANDIDATURA	MÉXICO REPUBLICA DOMINICANA

B) Elecciones del Consejo Económico y Social (18)

AÑO	APOYO	PAIS
1996	-INTERCAMBIO CON CDH	CHILE
	-INTERCAMBIO CON CIDH	EL SALVADOR
	-INTERCAMBIA CON CORIDH	MÉXICO
	-INTERCAMBIA CON CDN	VENEZUELA
1997	SEAPOYA SIN INTERCAMBIO	BRASIL
	INTERCAMBIO CON ECOSOC/98	COLOMBIA
	INTERCAMBIO COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO	PERU
1998	ECUADOR APOYA INTERCAMBIO ECOSOC	VENEZUELA
	ECUADOR APOYA INTERCAMBIO ECOSOC	HONDURAS
1999	ECUADOR APOYA	COSTA RICA

III.- Elecciones de las vicepresidentes de la asamblea general

ENDOSADAS POR EL GRULAC

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INTERCAMBIO CON COMISION DE DERECHOS HUMANOS (CDH)	HONDURAS
	-INTERCAMBIO CON CDH	-PANAMÁ
	- INTERCAMBIO CON CORIDH	-BAHAMAS
1997		-SAN VICENTE Y GRANADINAS
		-PANAMÁ
		-MÉXICO
1998		-SURINAM
		-NICARAGUA
1999	-5ta.COMISIÓN	-CUBA
	-3ra.COMISIÓN	-ECUADOR
	-6ta COMISIÓN	-COLOMBIA

IV.- Elecciones para llenar vacantes en órganos principales

a) Miembros no permanentes del Consejo de seguridad

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INTERCAMBIO CON	BOLIVIA

	CORIDDH	
1997	ENDOSADA POR EL GRULAC	BRASIL
1998	EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS PAISES (2)	CANADA PAISES BAJOS
	GRULAC (1)	ARGENTINA
1999		JAMAICA
2000	GRULAC RESPALDA CANDIDATURA	MÉXICO REPUBLICA DOMINICANA

B) Elecciones del Consejo Económico y Social (18)

AÑO	APOYO	PAIS
1996	-INTERCAMBIO CON CDH	CHILE
	-INTERCAMBIO CON CIDH	EL SALVADOR
	-INTERCAMBIA CON CORIDH	MÉXICO
	-INTERCAMBIA CON CDN	VENEZUELA
1997	SEAPOYA SIN INTERCAMBIO	BRASIL
	INTERCAMBIO CON ECOSOC/98	COLOMBIA
	INTERCAMBIO COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO	PERU
1998	ECUADOR APOYA INTERCAMBIO ECOSOC	VENEZUELA
	ECUADOR APOYA INTERCAMBIO ECOSOC	HONDURAS
1999	ECUADOR APOYA	COSTA RICA

	ECUADOR APOYA	CUBA
	ECUADOR APOYA	URUGUAY
2000	INTERCAMBIO CON ECOSOC	CHILE
	INTERCAMBIO CON ECOSOC	EL SALVADOR
	INTERCAMBIO CON ECOSOC	GUATELAMA
	INTERCAMBIO CON ECOSOC/1999	PANAMA

V.- ELECCIONES DE VACANTES EN ORGANOS SUBSIDIARIOS

a) Elección de miembros del comisión de Derecho Internacional (27)

AÑO	VACANTES	APOYO	PAIS
1996	AFRICA 8		
	EUROPA ORIENTAL 4		
	AMÉRICA LATINA 7		
	EUROPA OCCIDENTAL 8		
1997	-----	-----	-----
1998	-----	-----	-----
1999	-----	-----	-----
2000		APOYA ECUADOR INTERCAMBIO CON ECOSOC	BRASIL
		APOYA ECUADOR INTERCAMBIO CON ECOSOC	COSTA RICA
		SE PROPUESO INTERCAMBIO	MÉXICO

		CON ECOSOC	
		APOYA ECUADOR INTERCAMBIO CON ECOSOC	NICARAGUA
		APOYO ECUADOR INTERCABMIO CON ECOSOC	URUGUAY
		SE PROPONE INTERCAMBIO CON ECOSOC	VENEZUELA

b) Elecciones del consejo administrativo del programa de N.U. para el medio ambiente (29)

AÑO	APOYO	PAIS
1996	-----	-----
1997	ENDOSADAS POR EL GRULAC:	
	INTERCAMBIO EJECUTIVO CON UNESCO	CUBA
	INTERCAMBIO EJECUTIVO CON UNESCO	ARGENTINA
	INTERCAMBIO EJECUTIVO CON UNESCO	ANTIGUA BARBUDA
	INTERCAMBIO EJECUTIVO CON UNESCO	JAMAICA
	INTERCAMBIO CON PRESIDENCIA Y	VENEZUELA

	VICEPRESIDENCIA DE LA COMISION DE GEOGRAFIA IPGH	
1998	-----	-----
1999	ENDOSA POR EL GRULAC	COLOMBIA BRASIL MÉXICO SURINAME
2000	GRULAC 5 VACANTES	ANTIGUA BARAMUDA ARGENTINA CUBA NICARAGUA URUGUAY VENEZUELA

VI.- VACANTES EN ORGANOS SUBSIDIARIOS Y OTROS NOMBRAMIENTOS

a) Comisión consultiva de asuntos administrativos y de presupuesto

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INTERCAMBIO CON CDN	FRANCIA
1997	ENDOSADA POR EL GRULAC	BARBADOS
1998	ENDOSA EL GRULAC	COSTA RICA
1999	ENDOSA GRULAC	CUBA
2000	APOYA ECUADOR POR INTERCAMBIO CON ECOSOC	FILIPINAS
	SE PROPONE EL INTERCAMBIO CON ECOSOC	INDIA

	APOYA ECUADOR POR INTERCAMBIO CON ECOSOC	PAISES BAJOS
--	--	--------------

b) Comisión de Cuotas

AÑO	APOYO	PAIS
1996	INTERCAMBIO CON CDH	BRASIL
1997	ENDOSADA POR EL WEOG	ESTADOS UNIDOS
1998	ENDOSA EL GRULAC	URUGUAY
	ACUERDO TRIPARTITO	ARGENTINA
1999	ENSADA POR EL GRULAC	BRASIL
	ECUADOR APOYA	ITALIA
	ECUADOR APOYA	ESPAÑA
2000	-----	AUSTRALIA
		PERU

CUADROS ELABORADOS A BASE DE LOS ARCHIVOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, DIRECCIÓN DE NACIONES UNIDAS

A la falta de un delineamiento de objetivos, en materia internacional, es necesario contemplar la presencia de actores domésticos heterogéneos que representan a elites políticas, económicas y sociales que carecen de intereses comunes pero que buscan la protección y el beneficio de los sectores a los cuales representan. La intervención de estas prácticas clientelares dentro de la toma de decisiones han impedido mantener

cierta racionalidad y coherencia en la agenda ecuatoriana, sobretodo en materias políticas y comerciales.

Democracia:

La agenda norteamericana de la post-guerra fría ubicó a la democracia como la columna vertebral del escenario de las relaciones del libre comercio. La democracia desde esa perspectiva debía ser instrumentada mediante gobiernos elegidos libre y transparentemente, el respeto a los derechos humanos, garantías a los ciudadanos así como el respeto a la diversidad cultural y el combate a la corrupción, al narcotráfico y a la delincuencia internacional (terrorismo). En el caso de la región andina, tanto narcotráfico como terrorismo ha adquirido su propia importancia temática, ya que la presencia de grupos armados en Colombia así como el cultivo de coca y las operaciones de los carteles de narcotráfico son actores que inciden en tanto en la política doméstica como en la exterior.

En el caso del Ecuador, el tema democracia, a partir del segundo semestre de 1995, se mostró como de interés regional y estadounidense por evidenciar la fragilidad del discurso de la democracia liberal, cinco presidentes en un período de cinco años. Ello manifestaba implicaciones como un riesgo en el proceso de consolidación del libre comercio hemisférico, fundamentado en ejercicio de los principios democráticos, así como una puerta para la desestabilización política de la región andina atravesada por crisis económicas, corrupción, exclusión e incipientes regímenes democráticos.

El Ecuador, para enero de 1995, enfrentaba el último conflicto militar con su tradicional rival Perú y bajo la frase de “ni un paso atrás” el gobierno de Sixto Durán

Ballén, que había perdido la aceptación, recuperaría el apoyo nacional sobre el sustento de unas Fuerzas Armadas incondicionales y una unidad pluricultural de los movimientos indígenas (actores que se convertirían en preponderantes en la política doméstica) reforzando la institucionalidad democrática.

“ Las Fuerzas Armadas ecuatorianas se revelaron- una vez más- como la institución más fortalecida por la democracia... A su vez, las nacionalidades aborígenes mostraron su lealtad con su territorio étnico-cultural como parte del territorio, sociedad y Estado ecuatorianos, legitimado otra vez, la plurinacionalidad del Ecuador y obligando a resolver sus cuestiones pendientes: la articulación democrática de todas las nacionalidades en torno al Ecuador...”⁷⁹

Para el segundo semestre del mismo año, las denuncias sobre corrupción respecto a la figura del Vicepresidente, Alberto Dahik, y la administración arbitraria e ilegal de los fondos reservados caracterizó a la política ecuatoriana de esta época. El desenlace fue la huida y el posterior exilio de Dahik, una censura parlamentaria que no logró su destitución y un juicio penal que generó expectativas de reivindicación nacional más evidencio la corrupción de la institución judicial.

El tema corrupción y la necesidad de reestructurar el sistema judicial, adquirieron relevancia no sólo desde la perspectiva de la política doméstica sino como interés para la cooperación de Washington que apoyó la reforma Constitucional, lucha contra la corrupción y la reestructuración judicial. Esta se concentró en temas como el sistema político (incorporando a los independientes como actores de la actividad política), descentralización, reformas laborales, penalización y cambios al sistema judicial dejando de lado mecanismos de participación civil en la toma de decisiones o mecanismos de rendición de cuentas que generarían a futuro demandas de los sectores tradicionalmente excluidos.

⁷⁹ Luis Verdesoto y Gloria Ardaya (1996), “Ecuador, de la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas”, Nueva Sociedad No. 142, Quito, p.17.

Para 1996, la figura populista de Abdalá Bucaram llega a la Presidencia de la República haciendo en despliegue de conductas arbitrarias y corruptas que deslegitimaron su gestión frente a los actores sociales y políticos del Ecuador.⁸⁰ El autoritarismo que caracterizó a su gestión implicó interferir con los intereses de los actores sociales, políticos y económicos del país. Por un lado, intervino dentro del enfrentamiento sucesorio de la fortuna más grande del país, legada por Luis Noboa Naranjo, por otro, emplazó políticamente a León Febres Corderos, figura política indiscutible del poderío económico guayaquileño. Frente a la Iglesia Católica, la disputa fue sobre la administración de fondos de ayuda para las víctimas de un desastre aéreo. Intentó la modernización del Estado mediante la eliminación de los sindicatos en las instituciones públicas, la eliminación de subsidios y plateo la convertibilidad monetaria como estrategia económica. Frente a los movimientos indígenas creó el Ministerio de Asuntos Indígenas. Pero el mayor escándalo de corrupción significó su política de administración tributaria y aduanas (encargada a uno de sus hijos). Al parecer, las mejores relaciones que mantuvo Bucaram fue con las Fuerzas Armadas a pesar de que no significó el apoyo de las mismas.

Para el 5 y 6 de febrero, se había logrado una alianza *sui generis* a nivel político y social, tanto la derecha tradicional y la centroizquierda, los movimientos indígenas, organizaciones sindicales y empresariales, gobiernos locales, la Iglesia Católica, organización de mujeres, ecologistas y la sociedad civil, la motivación era la destitución del Presidente.

⁸⁰ Adrián Bonilla, "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos", IBID, p.95.

"Bucaram caracterizó su gestión por un estilo teatral. La política habría sido concebida como un espectáculo. Una forma de representación de valores atribuidos al pueblo, que agredía los convencionalismos dominantes en las relaciones políticas ecuatorianas: gestos, lenguaje, música, baile.

Era la crisis política más grave que había enfrentado el Ecuador desde la instauración de la democracia, a finales de la década de los setenta. Por un lado, el Congreso Nacional declaraba como causal de destitución presidencial incapacidad mental, por loco, con un procedimiento de mayoría simple y, por otro, colocaba como presidente interino a Fabián Alarcón, a pesar de que existían dos personajes más que reclamaban la legitimidad del cargo.

Al parecer las relaciones entre el gobierno de Bucaram y la Embajada de los Estados Unidos fueron tensas sobre todo por la política de coimas y corrupción que aplicó para inversionistas, exportadores y comerciantes estadounidenses. Así lo demostró las declaraciones del Embajador Peter Romero, calificando al gobierno como culpable de extorsión y de promover el contrabando.

El Departamento de Estado se enfrentaba ante una situación desconocida, enfrentando tres alternativas:

- “1. Aplicar al acta 1080 de la Organización de Estados Americanos, que condena y llama a la participación de la comunidad interamericana en caso de violación del orden constitucional, caso Haití.
2. Establecer sanciones unilaterales como medio de presión para lograr la restauración inmediata de la legalidad gubernamental: caso del autogolpe del presidente Fujimori en Perú.
3. Equiparar la situación en Ecuador con casos como los de Guatemala o Paraguay, y desarrollar contactos inmediatos para evitar la ruptura del orden y garantizar una transición de compromiso.”⁸¹

La opción tercera garantizaba los intereses norteamericanos de la preservación de la democracia aunque ello no convalidaba como legítimo la salida encontrada para combatir la corrupción de gobiernos legítimamente elegidos. Sin embargo, permitió subrayar el peligro que podría significar mantener una imagen de justicieros civiles

⁸¹ Adrián Bonilla, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos”, IBID, p. 97.

(movimientos indígenas, grupos sociales y políticos) sobre la institucionalidad y procedimientos democráticos frente a la corrupción.

El interinazgo de Alarcón mantuvo relaciones armónicas con los Estados Unidos a pesar del escándalo de corrupción protagonizado por el Ministro de Gobierno, César Verduga. Estas se centraron en las negociaciones para la solución del problema limítrofe con el Perú y a la recepción, por parte de Ecuador, de cooperación y fondos para la reforma judicial, la reconstrucción de la Costa ecuatoriana (por causa del fenómeno del Niño) y otros temas ambientalistas.

El tema limítrofe con el Perú se había liderado la agenda internacional ecuatoriana por más de cincuenta años. El gobierno de Alarcón enuncia dentro de su programa de gobierno, la necesidad de llegar a una solución definitiva. Ello conllevó a la colaboración directa y activa de Washington.

“ President Alarcon declared the solution to the territorial dispute to be state policy. Furthermore, he ratified the decision to continue with the talks with Peru until a peaceful, just, and definite solution is reached. He has approved an Ecuadorian delegation to participate in the peace talks and has formed an experienced Ecuadorian Foreign Service Team to execute the decisions of the President of the Republic.”⁸²

La intervención de Estados Unidos, como garante del Protocolo de Río de Janeiro⁸³, fue decisiva para las negociaciones que pondrían fin al histórico conflicto ecuatoriano-peruano. Al parecer su principal interés de que se logrará una salida definitiva era la necesidad de consolidar una zona continental de libre comercio que podría verse afectada por el enfrentamiento de países en una disputa limítrofe. Mientras que para los protagonistas del conflicto, Ecuador y Perú, cuyas economías empobrecidas destinaban

⁸² (1997) “ Outline of the Government Program of Interim President Fabian Alarcón”. Ecuador online, accesible en: <http://www.ecuador.org/govoutline.htm>, octubre 14 del 2001.

⁸³ La figura del garante dentro del Protocolo de Río de Janeiro es la de un actor estatal que intempondría sus buenos oficios, sin que sea de carácter vinculante para las partes, como es el caso del arbitraje, con motivo de controversia sobre el instrumento celebrado.

gran parte de sus recursos al gasto militar, significaría un rediseñamiento de sus asignaciones presupuestarias hacia otras áreas y una redefinición del papel de las fuerzas armadas.

“ En la lógica del Departamento de Estado y como condición necesaria para el establecimiento de la zona de libre comercio continental, es esencial que haya paz y que se solucionen las controversias fronterizas conflictivas. Así mismo, su visión del desarrollo de ambos países está cruzada por la preocupación de que el gasto militar suprima inversiones más necesarias.”⁸⁴

La administración de Alarcón priorizó las relaciones con Estados Unidos con miras a una solución definitiva una vez legitimado su elección como presidente interino por medio de un referéndum nacional, mayo 1977. La presencia del Canciller José Ayala Lasso así como la del Embajador Edgar Terán, Presidente de la Comisión Negociadora, vinculado al tema desde el conflicto bélico de 1995, consolidó un equipo de negociadores que mostraron una agenda unificada y respaldada por los sectores políticos y sociales del Ecuador gracias a las consultas que se realizaban en cada etapa del proceso.

“En el lado ecuatoriano, el presidente interino Fabián Alarcón, del cual se esperaba que fuese más bien un guardián que calmara las aguas domésticas luego del tumulto del presidente Bucaram, fortaleció tanto su posición interna como la de su país en las negociaciones con el Perú, al ganar un referéndum nacional en mayo de 1997, confirmando así su posición como jefe de Estado interino hasta las elecciones programadas para mayo de 1998.”⁸⁵

El liderazgo del Departamento de Estado en las negociaciones de paz se manifestaron mediante la conformación de una fuerza militar multinacional (MOMEPE)⁸⁶, en la zona de disputa con el fin de evitar nuevos enfrentamientos, y la designación del Embajador Luigi Naudi, como representante de los garantes para actuar como intermediario en las

⁸⁴ Bonilla, Adrián (1998), “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en : Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997, p.103.

⁸⁵ Palmer, David Scott, (1998), “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los Garantes”, p. 46.

⁸⁶ La MOMEPE fue una forma de negociación sugerida por Estados Unidos mediante el diálogo militar entre los representantes de los países garantes y las fuerzas militares de ambos países establecidas en el sitio del conflicto.

negociaciones de paz, quien contaba con el respaldo absoluto de Brasil, Argentina y Chile, los otros garantes.⁸⁷

El conflicto limítrofe, en términos domésticos, había sido el tema tradicional de las campañas electorales, a raíz del proceso de paz y la evidencia de negociaciones que proyectaban una solución definitiva, el desarrollo de las elecciones de 1998 en Ecuador, logró excluir del discurso político al conflicto comprometiendo a la nueva administración a continuar con el proceso de paz iniciado.

En 1998, un nuevo proceso electoral se presenta y Jamil Mahuad es electo como el presidente de la república. La época Mahuad estuvo marcada por la crisis económica y por el distanciamiento político entre la administración central y los sectores económicos, políticos y sociales.

Uno de los primeros logros de la nueva administración fue la firma de la paz con el Perú, marcando el fin de la tradicional agenda de política exterior entorno al tema de seguridad limítrofe. Pero la solución del único objetivo política nacional dio paso al replanteo de papel de los actores sociales tradicionales. Por una parte, las Fuerzas Armadas, que habían mantenido su preeminencia y su justificación para altos presupuestos en razón del conflicto existente por más de 60 años, es reducida en sus asignaciones así como en los beneficios que mantenían (como la privatización de empresas de propiedad de las Fuerzas Armadas) y, por otra, los sectores indígenas excluidos social y políticamente.

⁸⁷ Palmer Scott, IBID. p. 42-43.

A más de los cuestionamientos internos de la estructura de la sociedad ecuatoriana, se sumó la crisis económica causada por la ficticia estabilidad bancaria. El factor financiero fue solucionado y agravado por la decisión del “congelamiento bancario”, marzo de 1999, una medida antipopular, en un país que se había acostumbrado a vivir de los altos intereses que los depósitos a plazo fijo brindaban. La falta de circulante, como mecanismo para impedir la espiral inflacionaria, y la imposibilidad de recuperar los fondos de instituciones bancarias, al borde de la quiebra, lograron niveles bajos de respaldo hacia la gestión de la figura Mahuad que se había caracterizado por ser un político joven, ilustrado en Harvard y de gran equilibrio.

En la búsqueda de apoyo económico internacional firma el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades Aéreas antinarcóticos (12 de noviembre 1999), que provocó las protestas de todos los sectores sociales por considerar un atentado contra la seguridad nacional.

“...increased U.S. military presence in Colombia (and Ecuador, following creation of the Manta airbase) has had the effect of subordinating local security patterns to the security imperatives of the United States.”⁸⁸

La mayor institución bancaria del país, Filanbanco perteneciente a uno de los grupos económicos más fuerte de la costa, los Isaías, protagonizó uno de los mayores escándalos cuando se evidenció que los fondos del congelamiento bancario fueron destinados a un préstamo para instalar una industria cervecera y luego se declaró en quiebra, huyendo sus representantes legales. A ello siguió la quiebra del Banco del

⁸⁸ Arlene Tickner, “U.S. Foreign Policy in Colombia: bizarre side effects of the “War on Drugs”, Conference at Notre Dame University, 2001, p. 22.

Progreso, que era de la preferencia de la mayoría de depositantes del país por sus altas tasas de interés que no tenía competencia con sus similares, que fue solucionado por el gobierno mediante la aprehensión de su propietario mayoritario, Aspiazú, que a la vez había sido uno de los patrocinadores de la campaña electoral de Mahuad. También se sumó la quiebra del Banco Popular, con la huida del responsable, Nicolás Landes, a los Estados Unidos.

Este ambiente de inseguridad nacional, el proceso inflacionario que por horas sufría la moneda nacional, el sucre, la eliminación de ciertos subsidios y las constantes protestas de grupos sociales, principalmente indígenas, provocaron el 21 de enero del 2000 un hecho insólito ocurrió, el derrocamiento del presidente constitucional por parte de un sector de las Fuerzas Armadas de rangos intermedios y con la colaboración de los movimientos indígenas.

El Ecuador anocheció con un triunvirato cuya legitimidad no fue reconocida internacionalmente y que duró tres horas en el mandato para transmitirlo al binomio de Mahuad, Gustavo Noboa. Los hechos espectados motivaron la visita urgente del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado, el 16 de febrero del 2000, a Quito, Thomas Pickering con el fin de expresar la posición norteamericana sobre los acontecimientos de enero y convalidando el proceso de reformas que emprendería el flamante presidente.

Los aspectos más destacados del discurso de Pickering respecto a la democracia ecuatoriana fueron por un lado el papel de las Fuerzas Armadas como una institución cuya obligación es precautelar el orden constitucional, por otro, la democracia como un ejercicio libre de corrupción, clientelismo, regionalismo y patronazgo. Dichas

declaraciones incluyeron la amenaza de aislar internacionalmente al país por la amenaza que conllevaría estas prácticas antidemocráticas para la consolidación del Area de Libre Comercio, interés prioritario para los Estados Unidos.

“Pero un Area de Libre Comercio sólo puede emerger dentro de un contexto de gobiernos democráticos continuamente fortalecidos. Un gobierno democrático estable, a su vez, se fundamentará en un compromiso común con la democracia, en el control civil de las fuerzas armadas y en un diálogo entre todos los sectores de la sociedad.”⁸⁹

La imagen que proyectaba la visión de Pickering de la democracia ecuatoriana era invadida por prácticas de exclusión social que auspiciaba el rompimiento de los distintos sectores sociales y una mala distribución de la riqueza. La falta de oportunidades para todos los sectores así como la corrupción y la deformación de las instituciones democráticas eran el origen de las crisis política, de gobernabilidad y económica del Ecuador.

El nuevo gobierno implementó como solución a la crisis inflacionaria el modelo de “dolarización” monetaria con el fin de desacelerar el proceso de devaluación del sucre. El apoyo que recibió el gobierno de Noboa por parte de los Estados Unidos fue muy claro, el Secretario de Asuntos Políticos manifestó que tanto el Fondo Monetario así como los inversionistas extranjeros apreciarían con buenos ojos el impulso a las reformas económicas (tributarias) y estructurales que garantizarían no sólo el éxito del proceso de la dolarización sino que permitiría un apuntalamiento de las instituciones democráticas que mostrarían transparencia, menos corrupción y estabilidad .

3. “ Debo ser honesto. Los inversionistas todavía no se sienten atraídos al Ecuador. Entre las razones que citan se encuentran los obstáculos burocráticos y legales, las políticas estatizantes y proteccionistas que impiden que la economía ecuatoriana produzca el empleo y la renta que tan desesperadamente necesita su pueblo. La lista de reformas necesarias puede parecer intimidante-desde instituciones de reforzamiento de la

⁸⁹ Pickering Thomas, (16 de febrero del 2000), “Ecuador: construyendo un futuro próspero, justo y democrático”.

democracia y el imperio de la ley, pasando por la búsqueda de mayor transparencia en el gobierno, hasta la eliminación de la corrupción y la diversificación de la economía.”⁹⁰

En términos del tema democracia, la agenda ecuatoriana, de la presidencia de Noboa, ha demostrado interés en temas como la negociación de un tratado de extradición para garantizar que los fugitivos de la crisis bancarias puedan ser sometidos a las sanciones de la legislación ecuatoriana. Se ha logrado la extradición exitosa de Luis Peñaranda, cómplice de actos de corrupción en el gobierno de Bucaram, pero aún se está negociando la extradición de Nicolás Landes, Roberto y William Isaías Dassúm propietarios del banco Popular y Filanbanco, respectivamente.

En materia de Derechos Humanos la preocupación que ha manifestado el Ecuador frente a Estados Unidos es el de los desplazados en la frontera norte con Colombia como consecuencia del conflicto colombiano y el Plan Colombia. Ya que carece de recursos para poder brindar las condiciones de albergue y protección.

“ Ecuador is already feeling spillover effects from Plan Colombia, the U.S.-backed anti-drug offensive in Colombia. An estimated 7,000 Colombians have crossed into Ecuadorian territory to Lago Agrio, 18 miles south of the border, fleeing the violence and crop spraying operations. Almost a third have requested refugee status.”⁹¹

Dentro del tema de Derechos Humanos, la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, a inicios del año 2001, en una corta visita que realizó a Ecuador, en nombre de los Estados Unidos donó 30.000 toneladas métricas de trigo bajo el Programa PI-480 , 30.000 toneladas métricas de torta de soya y 50.000 toneladas métricas de trigo por un valor de 25 millones de dólares en ayuda alimentaria para los niños de escasos recursos.

Una de las áreas que más apoyo ha recibido por parte de Washington en el tema democracia para Ecuador ha sido la cooperación para programas de mejoramiento en el

⁹⁰ Pickering Thomas, (16 de febrero del 2000), “Ecuador: construyendo un futuro próspero, justo y democrático”.

⁹¹ Newport Samantha and Adams David, 2001, Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on Cocaine, Cannabis News, accesible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, consultado el 18 de septiembre del 2001.

sistema judicial. Esto a implicado la capacitación de personal de la policía judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía, la Procuraduría y jueces con el fin de combatir la corrupción. Muestras de ello ha sido el Proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho y Apoyo Democrático” suscrito el 6 de septiembre de 1996, por un valor de 250.000 USD no reembolsable, para brindar apoyo a la Unidad de coordinación par ala Reforma de la Justicia del Gobierno del Ecuador, Projusticia o el Proyecto “Apoyo ala Función Judicial”, de junio de 1997, por un monto de 15.000 USD no reembolsables, destinado a mejorar las actividades burocráticas y la eficiencia en los trámites de la causas penales, tráfico de drogas y lavado de dinero incluyendo su trámite en la Corte Suprema de Justicia.⁹²

El tema democracia podría ser ha mantenido dentro de la agenda de ambos países, pero más allá de que el interés norteamericano para América Latina sea la consolidación de la democracia, es el Ecuador quien deberá tratar de lograr un sistema democrático que logre fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas, transparencia de procedimientos que contrasten con la corrupción cotidiana y la estabilidad social que cohesione la sociedad ecuatoriana y no la práctica clientelar, excluyente, discriminatoria o de patronazgo tan arraigado.

Conflicto colombiano:

El conflicto colombiano para Ecuador ha significado la redefinición del tema seguridad. La “seguridad”, una vez superado el problema limítrofe con Perú, se encontraría complejizada por la inclusión del Ecuador en la lucha contra el narcotráfico mediante su colaboración al combate de actividades ligadas a la droga y al terrorismo así como a

⁹² Información obtenida de los archivos de la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

salvaguardar la frontera norte, zona del Putumayo, que mantiene con Colombia de las operaciones de los grupos armados que operan en ese país. Esta zona que se encuentra disputada por la guerrilla (FARC), los paramilitares (AUC) y las unidades antidrogas militares de ambos países.⁹³ Ello ha significado que el país se involucre como receptor de parte de sus consecuencias del conflicto, como ha sido el tema derechos humanos, en caso de los desplazados, que al parecer no ha sido contemplado en los tratados celebrados para las operaciones antinarcoóticos con Estados Unidos, o como posible colaborador de la lucha contra el terrorismo.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, el tema seguridad muestra una nueva perspectiva, la de los actores no estatales al tratarse de redes organizadas de terrorismo que operan internacionalmente sin responder a los preceptos realistas de Estados unitarios. En el caso del conflicto colombiano, la presencia de movimientos armados, calificados como terroristas por el gobierno de Washington, evidencia la vulnerabilidad del tema seguridad para Ecuador no sólo por la obligación de defender sus fronteras sino por la protección de sus nacionales.

Para Washington, el conflicto colombiano más allá de la fragmentación institucional se trata de un tema íntimamente ligado con narcotráfico. Al ser la “Guerra contra las Drogas” un tema de seguridad estadounidense y del rescate de la moralidad universal,

⁹³ Documento producido por la Secretaria General del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), julio 2001, respecto a los grupos armados que operan en la frontera norte del Ecuador.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombianas (FARC), su base principal se encuentra en San vicente del Caguan, llamado “territorio liberado” (otorgado por el gobierno de Pastrana al inicio del proceso de paz), considerado como un centro de instrucción, descanso y ocultamiento de secuestros. Sus ingresos son calculados por alrededor de 700 millones de dólares como producto de tráfico de drogas, secuestros y extorsiones. Su comandante es Pedro Antonio Marín “tiro fijo”. Washington ha calificado a este grupo armado de terrorista.

Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC-Paramilitares), su objetivo es la exterminación de la guerrilla, con presencia en el Putumayo. Su financiamiento se considera que proviene del narcotráfico, extorsión y secuestro, reciben auspicio de hacendados e industriales. En diciembre del 2000, campesinos y militares ecuatorianos fueron amenazados por haber provisto, supuestamente, a las FARC de alimentos, precursores, municiones y armamento.

es, por una parte, desde la perspectiva realista de su agenda, una obligación de combatirlo militarmente para salvaguardar su seguridad, y, por otra, debería convertirse en un compromiso regional. A pesar de que las agendas de los países andinos son reactivas frente a la de Estados Unidos, la propuesta de regionalizar el conflicto o de colaborar directamente con el Plan Colombia ha generado una reacción de contradependencia ante la posibilidad de narcotizar las relaciones.

“ In Colombia, this view of the drug problem, and the strategies needed to combat it is, especially troublesome, given that guerilla groups, in particular the Colombian Revolutionary Armed Forces (FARC), and paramilitaries maintain complex linkages with diverse aspects of the drug trade. On both a conceptual and practical level then, the U.S “war on drugs” has become nearly inseparable from counterinsurgency efforts in Colombia.”⁹⁴

La posición ecuatoriana frente al conflicto colombiano ha sido de aislamiento, conforme al principio de “no intervención en asuntos internos de otro Estado”, por considerarlo de carácter doméstico e independiente al tema narcotráfico, más no de neutralidad.⁹⁵ La razón es mantener cierta inmunidad interna frente a la dinámica del conflicto colombiano que implicaría la posibilidad de que se instaure la violencia a un nivel social interno con lo cual llevaría al Ecuador a enfrentarse el riesgos como la operación de actores armados. Sin embargo, el Acuerdo que permite la utilización de la base de Manta para operaciones de control antinarcóticos por parte de los Estados Unidos, podría involucrar más activamente, dentro de la lógica de la guerra contra el terrorismo, a Ecuador.⁹⁶

⁹⁴ Arlene Tickner, U.S. Foreign Policy in Colombia: bizarre side effects of the “War on Drugs”, Universidad de los Andes, octubre 2001, p. 10.

⁹⁵ La neutralidad, según el discurso del Canciller Heinz Moeller, de 2001, respecto a la posición del Ecuador frente al Plan Colombia, debe ser entendida dentro de conflictos entre estados pero el conflicto colombiano es un problema interno, por lo cual Ecuador no debe intervenir.

⁹⁶ Entrevista realizada al Subsecretario de Soberanía Nacional, Alejandro Suárez, 13 de noviembre del 2001.

A pesar de las declaraciones del Ministro Moeller respecto a la obligación de Colombia de mantener su frontera vigilada como mecanismo de mantener a Ecuador aislado del conflicto, la zona que corresponde al Río San Miguel, 370 millas de frontera, se ha convertido en el centro tanto del comercio local como de precursores químicos, de tráfico humano y de violencia.⁹⁷ Las poblaciones más vulnerables en territorio ecuatoriano, son Nueva Loja (Lago Agrio), capital de la provincia de Sucumbíos, La Joya de los Sachas, General Farfán, Puerto El Carmen y Puerto Francisco de Orellana, lugares donde las autoridades militares de la zona de frontera han reforzado su presencia.⁹⁸

Se han convertido en zonas donde el conflicto colombiano ha rebasado sus fronteras. La violencia es una práctica cotidiana mediante asesinatos, secuestros, extorsión y tráfico (en febrero del 2001, autoridades militares ecuatorianas encontraron dos plantas de procesamiento de cocaína cerca del Río San Miguel). Incluso se ha llegado a considerar que tanto las AUC como las FARC estarían contemplando como uno de sus centros de operaciones esta zona, según declaraciones del Alcalde de Nueva Loja, Máximo Abad.

“ Drugs, Killing, kidnapping and extortion have all moved into once-peaceful Ecuador. In the past two months, 21 Colombians have been shot in vendettas in the streets of Lago Agrio, a town in Sucumbios province 29 km (18 miles) south of the border. Outside the town, which is the center of Ecuador’s oil industry, police have been shot at. Some residents are fleeing, after threats to blow up state-owned oil installations. “It’s a reality, the fire of Colombia is starting to burn us”, says Maximo Abad, Lago Agrio’s mayor.”⁹⁹

⁹⁷ Juan Tamayo, 2000. *Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War*. Cannabis News, Miami Herald. accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, octubre 3 del 2001.

“FARC leads are also threatening to blow up the 500-foot bridge over the muddy San Miguel river. Which marks the border, if Putumayo farmers continue to smuggle in supplies from Ecuador.”

⁹⁸ Ver anexo 1, Mapa “El movimiento de subversión en la zona norte”.

⁹⁹ The Economist (2001), “Ecuador: Collateral Damage”, The Economist, accesible en: www.economist.com/search/cbm, octubre 7 del 2001.

Otro fenómeno que se ha producido ha sido el desplazamiento de poblaciones ecuatorianas a otras zonas como fue el caso de 500 indígenas kichwa, shuar y cofán que emigraron, el 9 de febrero de este año, debido a las amenazas de AUC.

“Unos 500 indígenas de Sucumbíos, provincia de Ecuador en la frontera con Colombia, fueron amenazados y obligados a abandonar sus tierras por paramilitares colombianos que operan en territorio ecuatoriano. Quince personas armadas y cubriendo su cabeza con capuchas llegaron el miércoles a las comunidades de Bermeja San Miguel y amenazaron a los pobladores, tras identificarse como miembros de las derechistas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).”¹⁰⁰

Si bien las estrategias del Plan Colombia contemplaría estrategias que abarcarían el fortalecimiento de la democracia y la administración de justicia, mayor apoyo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para el combate contra el narcotráfico así como la erradicación de plantaciones de coca y amapola y el reemplazo de cultivos, en suelo Colombiano¹⁰¹, las consecuencias del mismo han sido percibidas por Ecuador.

Estos efectos han sido un gran número de campesinos colombianos hacia suelo ecuatoriano e inclusive el fenómeno de migraciones de poblaciones ecuatorianas hacia zonas que se encuentran aisladas del conflicto. El riesgo de una sociologización colombiana en las estructuras ecuatorianas, incorporando prácticas de violencia como la industria del secuestro. Desastres ecológicos mediante la fumigación de cultivos en zonas de reserva natural ecuatoriana que solamente provocarían una proliferación de cultivos en áreas que tradicionalmente se encontraban fuera de las zonas de cultivo¹⁰².

¹⁰⁰ Lucas Kintto (2001) “Paramilitares colombianos expulsan a indígenas”, CONAIE, accesible en: <http://conaie.org/info.htm>, consultado el 4 de noviembre del 2001.

¹⁰¹ Francisco Leal-Buitrago, “Militarización en la región andina? Las nuevas tareas de las Fuerzas Armadas, ICONOS No. 10, p. 67.

“ Por esta razón, los cinco componentes del texto aprobado definen su importancia por el monto asignado a cada uno de ellos y no por la jerarquía que tienen en la presentación. Estos son: mejoramiento de la capacidad de acción del gobierno y el respeto por los derechos humanos, expansión de las operaciones antinarcóticos en el sur de Colombia, desarrollo económico alternativo, aumento de la restricción del tráfico aéreo en Colombia y en toda la región, y asistencia para la Policía Nacional.”

¹⁰² Coletta Youngers, IBID, p.156.

“ Drug production and trafficking do present a serious threat to Latin American countries, eroding local governments and institutions by stimulating corruption, fueling political violence and common crime, and

La agenda de Ecuador, respecto al conflicto colombiano, a más de considerarlo un tema de seguridad nacional, se ha orientado a la búsqueda de financiamiento y cooperación para la Unidad De Desarrollo Norte (UDENOR)¹⁰³ con el apoyo de Estados Unidos. Ello implicaría planes y proyectos para el desarrollo económico y social que brinden alternativas de sustento a la población de las provincias de la frontera con Colombia, especialmente Sucumbíos y Orellana, para evitar el ingreso a actividades como es el cultivo y producción de coca, desvío de químicos, lavado de dinero y delitos conexos.

De acuerdo al Convenio Bilateral entre USAID y Ecuador (UDENOR), celebrado el 24 de noviembre del 2000, los recursos recibidos para el desarrollo en la Frontera Norte son de 8 millones de dólares destinados a:

- 1- Construcción de cinco sistemas de agua potable en General Farfán y puerto el Carmen en la Provincia de Sucumbíos, Calderón, Mataje y Ricaurte en la Provincia de Esmeraldas.
- 2- Reparación y/o expansión de diez sistemas de agua potable en Dureno, Provincia de Sucumbíos y en San Lorenzo, Borbón, Concepción y la Ceiba en la provincia de Esmeraldas.
- 3- Construcción de tres sistemas de desagües en Lago Agrio.
- 4- Mejoramiento en el área del terminal terrestre y sectores vecinos en Lago Agrio, esperando tener un impacto en 2000 habitantes.
- 5- Mejoramiento de aproximadamente 90 kilómetros de la carretera Tufiño-Chical-Maldonado en la provincia del Carchi, impacto para 80.000 habitantes.

skewing local economies. But current U.S. international drug control policies are, in fact, doing more harm than good. Militarized antidrug efforts undermine regional trends toward democratization and demilitarization and put U.S. assistance into the hands of human rights violators.”

¹⁰³ UDENOR es el organismo encargado del desarrollo de las provincias de la frontera con Colombia.

- 6- Construcción de 15 puentes de acceso para peatones y semovientes dentro de la reserva AWA (Esmeraldas), impacto de 4.400 habitantes.
- 7- Construcción de 5 puentes de acceso para ltodo clima en la Comunidad de Ricaurte.
- 8- Titulación de tierras.
- 9- Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de las organizaciones locales de derechos humanos como la Defensoría del Pueblo y Organización de Derechos Humanos de la Iglesia Católica.
- 10- Promoción de proyectos de desarrollo sustentable para asentamientos indígenas AWA, Cofanes y Chachis afincados en la frontera norte ecuatoriana.
- 11- Capacitación de líderes indígenas.
- 12- Prevención del uso de estupefacientes y fortalecimiento de organismos de la sociedad civil para trabajar en problemas asociados con el consumo de drogas.

Según el informe del año 2001, del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), en el mes de septiembre del 2001 se suscribió la Enmienda No.2 al Convenio de Fondos Reembolsables para la Integración Fronteriza con el cual se logro cooperación de tres millones de dólares para el financiamiento de agua potable, saneamiento, apoyo a microempresas, capacitación, fortalecimiento institucional y programas de impacto ambiental. La ejecución de este proyecto se encuentra a cargo de CARE quién asumirá la contrapartida de 5.2 millones de dólares.

La Base de Manta:

El vencimiento del tratado sobre la Base Aérea estadounidense Howard que operaba en Panamá¹⁰⁴ obligó a Estados Unidos a buscar nuevos frentes de la lucha antinarcóticos hemisféricos. Por una parte, no logró renegociar la renovación del tratado con Panamá para mantener su presencia militar en la región y por otra, las operaciones contra el narcotráfico, calificadas como de seguridad nacional estadounidense quedarían sin un centro de operaciones. Los nuevos destinos inmediatos fueron las colonias holandesas de Aruba y Curacao en el Caribe, El Salvador y para 1999, el Ecuador.

“In keeping with the terms of ratification, U.S. negotiators were avidly exploring the possibility of a continued American military presence in Panama as part of a multinational counternarcotics force. Specifically, the U.S. proposal was for a long-term (12 years) renewable contract that would leave 2,000 American soldiers at Howard Air Force Base and provide an annual income of \$200 millions to Panama...”¹⁰⁵

A partir de la firma del Acuerdo de la Base de Manta entre el gobierno de Mahuad y lo Estados Unidos (Forward Operating Location, FOL), Ecuador ingresa a colaborar con las operaciones de observación antinarcóticos mediante el uso de las instalaciones de la Base Aérea Eloy Alfaro. Washington ha invertido alrededor de 61 millones de dólares, que constan como cooperación para Ecuador, para ampliar la pista área de la base para facilitar las operaciones de aeronaves AWACS (destinadas a monitorear plantaciones de coca) y la implementación de instalaciones que permitirá albergar a alrededor de 250 militares norteamericanos.

“Rebuilding the airstrip and providing facilities for the 150 to 250 U.S. military personnel who will staff the base once operations are in full swing next year will require \$61 million. The runway, which alone costs \$30 million to upgrade, will allow anti-narcotic-aerial activities in conjunction with similar installations in Aruba, Curacao and El Salvador. P-3 and EP-3 turboprops are currently flying out of Manta, but once improvements to the airstrip are complete in October, 2001, AWACS planes with wide

¹⁰⁴ Este tratado fue celebrado entre Panamá y Estados Unidos de manera complementaria al acuerdo sobre la administración del Canal de Panamá para los Estados Unidos, Tratado Torrijos-Carter de 1977 que establecía la devolución del Canal de Panamá de manos norteamericanas a Panamá. Las negociaciones de Washington se enfocaron en tratar de mantener su presencia militar, en la Base Aérea Howard, al menos por 12 años más como un centro de operaciones antinarcóticos que no fue aprobado por el pueblo panameño.

¹⁰⁵ Smith, Peter. Ibid, p. 299-300.

range radars aimed at spotting the coca and poppy plantations that proliferate in Colombia's deepest jungles will be able to take off and land."¹⁰⁶

El Acuerdo de la Base de Manta, así como de los otros FOLs, causaron reacciones dentro de la política doméstica de Washington. La administración Clinton tuvo que enfrentar la ofensiva republicana ante el fracaso de la prolongación de la Base Howard en Panamá y mostrar los beneficios a nivel de costos y de cobertura que las nuevas instalaciones brindarían para las operaciones antinarcóticas. Para Barry McCaffrey, Director de Control de Drogas de la Casa Blanca, las nuevas bases de operaciones se encontraban ubicadas en puestos estratégicos con mayor cobertura que lo que brindaba las instalaciones en Panamá¹⁰⁷. La cercanía de Manta a la zona del Putumayo permitiría monitorear de manera eficaz las plantaciones de coca así como su erradicación, facilidad que la Base Howard no brindaba.

"Across the border in the drug-rich Putumayo region, the United States is financing the largest-ever aerial eradication effort of Colombia's coca fields. Manta's role will be to close the airspace over southern Colombia by improving U.S. radar coverage, supported in part by AWACS planes currently flying out of Tampa's Mac Dill Air Force Base."¹⁰⁸

La Base de Manta, para el escenario doméstico de Ecuador, significó posiciones distintas de actores como: el Gobierno de Mahuad, los sectores políticos de izquierda, Pachacutec, sectores comerciales de Guayaquil y la comunidad de la ciudad de Manta.

¹⁰⁶ Newport Samantha and Adams David, 2001, *Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on Cocaine*, Cannabis News, accesible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, consultado el 18 de septiembre del 2001.

¹⁰⁷ Anthony Faiola, 2001, *U.S. Base in Ecuador Stirs Debate*, Cannabis News, Washington Post, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, consultado el 30 de septiembre del 2001. "Barry R. Mc Caffrey, the White House drug control policy director who left his post this month, said in a recent interview that "from a geo-strategic standpoint, we're going to be better off than we ever were in Panama. These new operations offer us the opportunity for far greater coverage than we've ever had in the region."

¹⁰⁸ Newport Samantha and Adams David, 2001, *Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on Cocaine*, Cannabis News, accesible en: www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, consultado el 18 de septiembre del 2001.

Para Mahuad significaba una posible salida a la crisis económica que repercutiría en el retraso a los pagos de la deuda externa y nuevas líneas de inversión. Pero en realidad se trataba de un acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y Ecuador, por una duración de diez años, para el uso de la base aérea para la detección aérea, monitoreo y control de operaciones ilegales de tráfico de drogas y cultivo de coca. El convenio reconocía los gastos por ampliación de la infraestructura de la base pero no se estipuló ningún tipo de renta por el uso de la misma. Ello significó críticas de sectores políticos y movimientos indígenas que reclamaban la inconstitucionalidad del acuerdo por lesionar la soberanía nacional así como el involucramiento del Ecuador en el conflicto colombiano.

“ As a result, the popular perception in many parts of Ecuador is that the base “was given away in exchange for nothing during a moment of economic pressure”, said Adrian Bonilla, a researcher for the Latin American Faculty for Social Science in Quito. “Mahuad assumed that the United States would help him get an accord on the foreign debt as a sort of payback, and agreed to give Manta away without a real process of negotiation.”¹⁰⁹

Dos meses más tarde de la celebración de este acuerdo, el gobierno de Mahuad fue derrocado por un sector de rango medio y bajo de las Fuerzas Armadas conjuntamente con movimientos indígenas y el Presidente de la Corte. Una de las razones que se argumentaba para esta acción popular fue el Acuerdo de la Base de Manta a más de la crisis económica que sufría el país. La presión estadounidense hizo que este triunvirato durara horas y reconociera como el nuevo Presidente a Gustavo Noboa. hasta ese momento el Vicepresidente.

La nueva administración de Noboa inició sus funciones expresando su apoyo al convenio por tratarse de una obligación moral de Ecuador de combatir el narcotráfico así como reiterando su amistad con Estados Unidos. A la vez solicitó la asistencia de 70 millones de dólares para lograr enfrentar las consecuencias del Plan Colombia.

¹⁰⁹ Rother Larry, 2000, *As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts*, New York Times, accesible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, consultado el 1 de octubre del 2001.

“While demanding that the United States boost its \$70 million in annual financial assistance dramatically-in large part to offset what it sees as dangers caused by Plan Colombia- the Noboa administration is nevertheless supporting the Manta operation. “The message we are sending to (drug traffickers) is that we don’t want you here”, Foreign Minister Heinz Moeller said in a recent interview. “We are going to stick with what ever friends we find, and in this case, it is the government and the people of the United States. Yes, they are our friends, our staunch allies in the fight against this criminal corruption of drug producers.”¹¹⁰

Ya que la vigencia del acuerdo requería de la aceptación del Congreso Nacional, los sectores políticos de izquierda, Pachacutec, denunciaron la inconstitucionalidad del tratado por considerarlo atentatorio a la soberanía nacional y por el grave peligro que implicaba para Ecuador colaborar con el Plan Colombia además de ser una ventana abierta para la propuesta de Powell de regionalizar el conflicto. Ello podría significar que el conflicto interno colombiano rebasa las fronteras y se llegue a Ecuador. El escenario que se proyectaba era un campo de guerra en suelo ecuatoriano como fue Vietnam y Cambodia. A pesar de haber agotado la instancia legal ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Acuerdo fue reconocido como vigente lo cual mereció la felicitación de la Embajada Americana en Ecuador.¹¹¹

“ “This base is a provocation to all of the irregular forces in Colombia”, Antonio Posso, an influential leftist member of Congress, said in an interview in Quito, the capital. “Our oil pipeline has already been attacked by Colombian guerillas, and the paramilitary groups are killing people on Ecuadorean territory, so just imagine how a military installation like this acts as an enticement.”¹¹²

“ Plan Colombia has raised fears of spillover of violence among all of Colombia’s neighbors. Brazil, Peru and Panama have reinforced army and police units of their borders, and Venezuela has compared the U.S. role to Vietnam. But it is Ecuador that is most vulnerable, a poor and politically unstable nation of 12 million people, with its

¹¹⁰ Anthony Faiola, 2001, *U.S. Base in Ecuador Stirs Debate*, Cannabis News, Washington Post, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, consultado el 30 de septiembre del 2001.

¹¹¹ Según un comunicado de prensa enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores, el gobierno estadounidense por medio de su Embajada reconocía el compromiso del gobierno ecuatoriano en la lucha contra los narcóticos ilegales.

“Además felicita al Tribunal Constitucional por haber reconocido que el convenio fue firmado “dentro del más absoluto cuidado y legitimidad”. La Embajada hace votos para que se cumplan todos los compromisos bilaterales adquiridos en ese convenio.”

¹¹² Rother Larry, 2000, *As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts*, New York Times, accesible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, consultado el 1 de octubre del 2001.

steamy Amazon province of Sucumbios bordering FARC and coca-growing enclaves in western Putumayo.”¹¹³

Para Manta, el Acuerdo de la Base de Manta le significaba la posibilidad de reactivar su actividad portuaria, siempre relegada frente al Puerto de Guayaquil, gracias a la garantía que significaría la presencia norteamericana en esa ciudad, y con ello la reactivación económica por medio de nuevos empleos a la vez que un incremento en el consumo. Frente a la posibilidad del crecimiento del Puerto de Manta, los comerciantes de Guayaquil expresaron su oposición al Acuerdo de la Base de Eloy Alfaro ya que ellos podría significar mermar el monopolio del transporte naviero de los productos de exportación¹¹⁴. El respaldo que ha recibido por parte de la población local de Manta ha sido total, ya que a pesar de la crisis económica que vive el país, esta ha sido la ciudad ha logrado mostrar índices de crecimiento favorables.

“Also enthusiastic are local politicians and merchants. Jorge Zambrano, the mayor of Manta, a port city of 220,000 about 150 miles west Quito, the capital, says that the improved runway will help with air exports of tuna and shrimp, the main industries here. The base also functions as the city’s civilian airport.

“ The people in Ecuador opposed to the U.S. in Manta are either jealous because their city did not get the facility, or they are trapped in an ideological box of the past” Zambrano said. “We have nothing to fear from the Americans anymore. By letting them in, we are doing our part in the drug war.”¹¹⁵

Las implicaciones del Acuerdo de Manta para Ecuador ha sido interpretadas como el involucramiento del país dentro de la lucha contra el narcotráfico directamente ya que a pesar de que se trae de una base encargada de monitorear sembríos e información respecto a las operaciones de las redes de narcotráfico, se trata de un centro de

¹¹³ Juan Tamayo, 2000, *Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War*, Cannabis News, Miami Herald, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, octubre3 del 2001.

¹¹⁴ Rother Larry, 2000, *As U.S. Military Settles in, some in Ecuador have doubts*, New York Times, accesible en: www.tni.org/drugs/document/nyt311200.htm, consultado el 1 de octubre del 2001. “ Opposition to the base seems especially pronounced in Guayaquil, the country’s largest city and commercial center, but for reasons that appear to have more to do with business than politics. Guayaquil has long enjoyed a monopoly on air shipments of bananas, flowers and fish, which a second Pacific Coast international airport her would surely challenge.”

¹¹⁵ Anthony Faiola, 2001, *U.S. Base in Ecuador Stirs Debate*, Cannabis News, Washington Post, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread8443.shtml>, consultado el 30 de septiembre del 2001.

operación para la guerra contra el narcotráfico.¹¹⁶ Por otra parte, a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, respecto al combate de grupos terroristas que operan en la región podría implicar que el Acuerdo sufra una revisión que incorpore a más de la lucha contra el narcotráfico la lucha contra el terrorismo que implicaría una exposición mayor del Ecuador frente a su vulnerabilidad producida por la escasez de recursos militares.

Narcotráfico:

A partir de las Cumbres Presidenciales el tema democracia incorporó dentro de sí al narcotráfico como un delito moral a ser combatido y, en el caso de la agenda norteamericana, un asunto de seguridad nacional. Para la región andina, mayor proveedor de coca del mundo, el tema democracia, ligado a narcotráfico, ha condicionado las relaciones con Estados Unidos.

La política de Washington sobre narcotráfico para la región andina es la de reducir la oferta de narcóticos mediante la erradicación de cultivos, la sustitución de los mismos, medidas judiciales y punitivas de control sobre delitos conexos con el narcotráfico (el lavado de dinero) y la desarticulación de carteles. La misma que ha logrado implementar mediante el condicionamiento del tema comercial, de prioritario interés andino, ya sea mediante certificaciones o beneficios arancelarios a cambio de su colaboración en el combate contra el narcotráfico.

“Narcotráfico en los mandatos de las cumbres presidenciales es un tópico cobijado bajo el término democracia. El objetivo estratégico nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedad andinas. La

¹¹⁶ Newport Samantha and Adams David, 2001, *Ecuador Reluctantly Joins U.S. War on*

Cocaine, Cannabis News, St. Petersburg Times, accesible en:

www.cannabisnews.com/news/thread8751.shtml, consultado el 18 de septiembre del 2001.

“The agreement is just too unspecific,” says Cesar Montufar of Andean University in Quito. “Ecuador’s real-time participation in the (Colombian) conflict directly involve us in a war that isn’t ours.”

estrategia para los países fuente está dirigida alrededor de políticas de interdicción, control y represión de actividades ilegales.”¹¹⁷

El Ecuador frente al narcotráfico ha planteado una posición por un lado, de considerar, para sus intereses, al conflicto interno colombiano como un tema de seguridad nacional desligado del narcotráfico, adoptando una posición de aislamiento¹¹⁸ y, por otro, la lucha contra el narcotráfico. comprometiéndose a colaborar en operaciones para su lucha, a mantener un control sobre los cultivos dentro de su territorio, la lucha contra las organizaciones narcotraficantes y vigilancia sobre las actividades de lavado de dinero.

La agenda ecuatoriana hacia EE.UU ha sido liderada tradicionalmente, por el tema comercial. Pero con la presencia del conflicto colombiano y el narcotráfico, que no ha logrado vislumbrar una salida inmediata y que podría agudizarse con la guerra contra el terrorismo, éste estaría convirtiéndose en una prioridad ecuatoriana frente a la seguridad del país. Ya que inclusive la “Acta de Preferencia Comerciales Andinas”, concedida por los Estados Unidos a los países andinos para que su producción puedan acceder al mercado caribeño libre de aranceles en una gama de productos textiles y de indumentaria, inicialmente prevista su vigencia hasta septiembre próximo, ha sido considerada por el Senado norteamericano para otorgarle una extensión hasta el 2005 “Andinas” sobre el condicionamiento de la lucha contra el narcotráfico.

El Presidente Bush, en su estrategia de combate al narcotráfico en la región andina, ha lanzado un nuevo instrumento de refuerzo para su objetivo la denominada “Iniciativa Andina”. Documento que no dista mucho de la agenda que para la región andina

¹¹⁷ Adrián Bonilla, “Colombia, Estados Unidos y Seguridad Nacional en los países andinos”, IBID, p. 98.

¹¹⁸ El Canciller ecuatoriano Heinz Moeller en declaraciones formuladas al diario “El Tiempo” de Bogotá, el 27 de marzo del 2001, manifestó la necesidad de mantener al Ecuador aislado físicamente del conflicto mediante un mejor control de la frontera por parte del gobierno del Presidente Pastrana: “ Estos grupos (narcoguerrilleros) están probando nuestra voluntad y nuestra capacidad de controlar la frontera, y frente a esa situación yo le he dicho al Presidente Pastrana que no vemos suficiente control militar o policial colombiano en la frontera común, entre el Putumayo y Sucumbíos.”

mantiene Washington en cuanto a temática pero que logra regionalizar el tema narcotráfico. Sigue reconociendo como origen de las actividades del narcotráfico a la pobreza de la región y a la falta de institucionalidad democrática. Por ello sus objetivos principales son: la promoción y fortalecimiento de la democracia, el fomento al desarrollo económico, social y de libre comercio y el combate a las drogas desde la perspectiva de la oferta andina y de la demanda estadounidense.

La regionalización del conflicto, objetivo de Powell, como una etapa más del Plan Colombia, ha evidenciado la vulnerabilidad del Ecuador para enfrentar las consecuencias que podrían desprenderse del combate al narcotráfico por dos razones fundamentales: la Base de Manta y su situación de país limítrofe con el Colombia. Si bien la posición inicial del país expresada por el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano, Heinz Moeller, fue la de alertar a las autoridades colombianas de la necesidad de mantener una frontera vigilada y controlada la Iniciativa Andina ha sido comprendida por medios oficiales como un mecanismo que proveerá de proyectos para el desarrollo de la frontera y zonas amazónicas que impedirían la expansión de cultivos y de las actividades del narcotráfico.

“ President Gustavo Noboa also asked Washington to finance half of a \$400 million plan to step up security, social services and economic development along the border and “inoculate us against the Colombian virus.” ¹¹⁹

La Iniciativa Andina ha presupuestado 731 millones de dólares en asistencia para siete países que podrían colaborar para la reducción de oferta de droga. De los cuales, 399 millones serían asignados a Colombia, 156 millones al Perú, 101 millones a Bolivia y los 75 millones restantes deberán ser repartidos entre Brasil, Ecuador, Venezuela y

¹¹⁹ Juan Tamayo, 2000, *Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War*, Cannabis News, Miami Herald, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, octubre3 del 2001.

Panamá. El Canciller Moeller ha afirmado que Washington asignaría a Ecuador, al margen del presupuesto de la Iniciativa Andina, en razón de los pocos recursos con los que cuenta para enfrentar las operaciones antinarcóticos, 150 millones de dólares parte de los cuales estarían destinados a la compra de helicópteros Huey II, lanchas artilladas, equipos de comunicación y proyectos sociales.

“ Washington entregará este año a Ecuador 42 millones de dólares para enfrentar consecuencias del Plan Colombia, informó Moeller. Doce millones se destinarán a la compra en Estados Unidos de helicópteros Huey II, lanchas artilladas y equipos de comunicación, y el resto se dedicará a desarrollo social. Este dinero forma parte de 150 millones de dólares que el Departamento de Estado habría prometido a Ecuador.”¹²⁰

Desde 1997, el Ecuador ha sido receptor de cooperación estadounidense en materia de entrenamiento e implementación de equipos para operaciones antinarcóticos en la frontera norte.

“ Ecuador has received \$16 million in U.S. military aid since 1997, and is to receive \$20 million from the \$1.3 billion U.S. package. Burt officials say they need far more to buy trucks, boats and helicopters needed to properly patrol the jungled and porous border.”¹²¹

La importancia del Ecuador dentro de la lucha contra las drogas adquirió relevancia desde 1999 con la firma del Acuerdo de la Base de Manta que lo involucró directamente en la logística de la guerra contra la droga a cambio de inversión que permitiera solucionar la grave crisis económica en la que se encontraba el país.¹²² Hasta ese momento el Ecuador, no era más que un país de tránsito y de operaciones de lavado de dinero, según el criterio norteamericano, más con la ocupación de la Base de Manta por parte de los Estados Unidos, cuyo objetivo es realizar control de actividades

¹²⁰ Kintto Lucas, 2001, *Ecuador: los problemas de Colombia cruzan la frontera*, Iberoamérica Online, accesible en: www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/6747190.asp, octubre 10 del 2001.

¹²¹ Juan Tamayo, 2000, *Ecuador Fells Fallout from Colombia Narcotics War*, Cannabis News, Miami Herald, accesible en: <http://cannabisnews.com/news/thread7636.shtml>, octubre 3 del 2001.

¹²² Isaacson, Adam (2001), “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Región Andina, 2001-2001”, en: *Colombia internacional*, 49/50, p. 75.

“ Durante 1999, unidades de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos se desplazaron al Ecuador por lo menos en dieciséis oportunidades, casi siempre para entrenamiento antinarcóticos (Department of State and Defense Department, 1999:3-4;2000^a). Otras once operaciones de entrenamiento antinarcóticos de las Fuerzas Especiales fueron previstas para el 2000 (Department of State and Defense Department, 2000).

antinarcóticos, ha abierto una puerta para asociar a Ecuador dentro de la lucha activa contra el narcotráfico.

“El paquete de ayuda representa aproximadamente el doble de los programas existentes en Ecuador a través de la contribución de US\$ 20 millones: US\$ 12 millones para labores de interdicción de drogas y US\$ 8 millones para programas de desarrollo alternativo. Los US\$ 12 millones para los organismo de seguridad del Ecuador serán gastados, según el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de julio del 2000:

El Departamento planea usar US\$ 12 millones en la creación y el mejoramiento de puntos fronterizos de revisión a lo largo de la frontera con Colombia, al igual que para mejorar las comunicaciones, movilidad, interoperabilidad y recolección e intercambio de inteligencia entre las unidades de la Policía y las Fuerzas Armadas en las regiones de la frontera norte. Adicionalmente, la financiación se empleará en el mejoramiento de puertos de seguridad y servicio de inspección a lo largo de la costa.”¹²³

Este convenio contempla el acceso, previa autorización de las autoridades ecuatorianas, de aeronaves estadounidenses, el sobrevuelo sobre territorio ecuatoriano para monitorear e identificar sitios de las operaciones del narcotráfico y, por otro lado, la Base de Manta tendría la función de un centro de inteligencia militar para las operación en contra del narcotráfico. Dicho Acuerdo no contempla mecanismos como indemnizaciones o compensaciones para el Ecuador en caso de recibir daños por causa de las operaciones realizadas por Estados Unidos en territorio ecuatoriano.

La exposición que el Ecuador alcanzaría, una vez terminada las reparaciones de la Base de Manta e inaugurada oficialmente para el combate del narcotráfico y terrorismo, podría implicar una identificación directa con la gestión de Washington lo cual acarrearía consecuencias como actos terroristas hasta la inmersión del país en el conflicto colombiano. Así lo expresó Luigi Einaudi, secretario adjunto de la OEA, respecto de las consecuencias de la Iniciativa Andina para el Ecuador, en su visita de marzo del 2001.

¹²³ Isaacson, Adam (2001), “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Región Andina, 2001-2001”, en: *Colombia internacional*, 49/50, p. 75.

“ Los Estados Unidos, como muchas veces pasa, no evaluaron el Plan Colombia desde el punto de vista regional o estratégico, sin darse cuenta del impacto que iba a tener en otros países, entre ellos el Ecuador.”¹²⁴

El narcotráfico, como tema tratado bilateralmente, ha sido la mayor fuente de cooperación que se ha obtenido el Ecuador en los últimos años de Estados Unidos ya sea mediante capacitación militar y policial para el combate al narcotráfico o en infraestructura hacia el mismo objetivo. Al parecer su mayor atractivo para los intereses norteamericanos es la cercanía de Ecuador a la zona del conflicto colombiano.

Medio Ambiente:

La agenda ecuatoriana a incluido el tema medio ambiente dentro de su relación bilateral con los Estados Unidos ya que significaría un medio de obtener inversión y cooperación. En términos ambientales, el Ecuador presenta el privilegio de poseer zonas de interés mundial en términos de ecológicos: la Amazonía y las Islas Galápagos.

El alto endeudamiento y la crisis económica ha permitido incorporar como un mecanismo de negociación de la agenda ecuatoriana en el tema ambientalista en la búsqueda de la aplicación de los mecanismos de canje de deuda por el cuidado de la naturaleza mediante la “Tropical Forest Coservation Act” (TFCA) de 1998 que expira en el año fiscal 2002 y que se ha aceptado su extensión hasta el año fiscal estadounidense del 2004. Se trata de un instrumento de cooperación y ayuda establecido por Estados Unidos para canje de deuda de los países de bajos ingresos a cambio de la protección de áreas forestales tropicales que se encuentren en su circunspección territorial. Los países latinoamericanos que se han beneficiado de la “Deuda con la

¹²⁴ Roberto Aspiazú. “Apertura ante la iniciativa andina” (Tiempos del Mundo), 29 de marzo de 2001, p. B9.

Naturaleza”, mediante aprobación del Senado norteamericano, han sido Costa Rica, Honduras, Jamaica, México y Panamá siendo la mayor dificultad para los países interesados para acogerse a este programa es la falta de áreas naturales que puedan ser protegidas. La posibilidad de lograr la incorporación a los beneficios del TFCA depende de una calificación que el país obtenga, unilateralmente, del Senado respecto a temas como: democracia, lucha contra el terrorismo y narcotráfico, derechos humanos y reformas estructurales.

“ To be able to take part in the conservative program, the law requires that a participating government be “democratically elected, must not support acts of international terrorism, must cooperate on international narcotics control matters, must not violate internationally recognized human rights, and must institute any needed investment reforms.”¹²⁵

El Presidente Bush ha mostrado especial interés en la prolongación de la TFCA, dentro de la Iniciativa de las Américas, por medio de mecanismos de reducción de la deuda y el desarrollo de programas de desarrollo sustentable. Sobre la base de este documento, el Ecuador ha dirigido comunicaciones al Secretario del Tesoro de los Estados Unidos¹²⁶ con el fin de obtener fondos de desarrollo para zonas de alta diversidad biológica bajo grave amenaza. La contrapartida ecuatoriana para considerar una salida viable a esta propuesta es que el Ecuador tiene alrededor de 11 millones de hectáreas de bosque tropical que se encuentra en proceso de deterioro aunque los resultados esperados aún no se han logrado concretar.¹²⁷

“Many of the world’s important tropical forests are found in countries that do not have the resource to protect them. Their own patterns of economic development and their

¹²⁵ **Bidden Bill to Reauthorize Tropical Forest Conservation Act**, 2001, The United States Mission to the European Union, accesible en: [:www.uscu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html](http://www.uscu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html), 15 de octubre 2001.

¹²⁶ Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores afirman que el Ministerio de Finanzas y de Medio Ambiente han enviado dos comunicaciones, el 16 de marzo de 1999 y el 8 de septiembre del 2000, con el fin de obtener fondos para desarrollar programas para la preservación de la diversidad biológica.

¹²⁷ De acuerdo con el texto de TFCA, para el año fiscal 2002 estarían destinados \$50,000,000 dólares, año fiscal 2003 \$75,000,000 dólares y año fiscal 2004 \$100,000,000 dólares para ser renegociados por concepto de deuda en los cuales es intención del Ecuador es ser incluido.

participation in the international economy place irresistible pressure on them to turn these irreplaceable global resources into quick local cash."¹²⁸

El caso de Galápagos, ha significado no sólo la cooperación norteamericana en la limpieza del derrame petrolero del enero del 2001, sino un argumento utilizado por los países andinos y contemplado en la política para la región andina por parte de Washington para solicitar la extensión de los beneficios de ATPA así como ayuda en términos de asistencia técnica para el desarrollo económico sustentable de la región.

" The region includes some of the most unique ecosystem in the world, including the Andes and the Amazon, as well as ecological treasures like Galapagos Islands. Many of the region's natural wonders are threatened by encroaching development and vulnerable to other shocks. There is a pressing need for continued technical assistance and development assistance, building on existing programs, to enable these countries to better balance their legitimate needs for economic development with the imperative of protecting their natural resource and preserving their unique ecological diversity."¹²⁹

Otro aspecto contemplado dentro del tema ambientalista de la agenda ecuatoriana son los posibles resultados de la política norteamericana frente a la erradicación de la coca en la zona del Putumayo con glifosato. La demanda ecuatoriana frente a Estados Unidos es la aplicación del artículo 14 del Convenio sobre Diversidad Biológica que establecería la obligación de los países de notificar los riesgos de sus acciones mediante evaluaciones de impacto a los Estados que pudieran verse afectados. Lo cual significaría el resarcimiento de daños y perjuicios para Ecuador.

Por otra parte, el Ecuador en materia ambiental ha mantenido relaciones estrechas con las Organizaciones no Gubernamentales de origen estadounidense para la gestión ecológica como lo corrobora la presencia de: Bird Life International, ASHOKA, The

¹²⁸ **Bidden Bill to Reauthorize Tropical Forest Conservation Act**, 2001, The United States Mission to the European Union, accesible en: www.useu.be/Categories/Environment/EnvTropRainForrest12June01.html, 15 de octubre 2001.

¹²⁹ www.uisinfo.state.gov/english/ari/010517.html, Mayo 16 del 2001.

Nature Conservancy, Fundación Científica San Francisco, Comité Andino de Servicios.¹³⁰ Todas ellas han desarrollado proyectos de cooperación en el país.

Dichos proyectos con fondos No Reembolsables, son:

- Enmienda No.3 al plan de Acción Ambiental del Ecuador “Proyecto de usos Sostenibles para los Recursos Biológicos”, suscrito el 10 de septiembre de 1996, por un valor de 140.000 USD.
- “Programa de Apoyo Ambiental: Restauración y Manejo de la Laguna Salinas, Humedades en Puerto Villamil, Isla Isabela, otras islas del archipiélago de Galápagos, por un valor de 200.000 USD.
- “Proyecto Experimental de Cultivo de Algas a 200 millas al Oeste de las Islas Galápagos”, su objetivo es el “secuestro” de dióxido de carbono en la atmósfera, cuya contraparte nacional es el INOCAR, por un valor de 25.000USD.

Conclusiones:

- 1- El tema democracia dentro de la agenda ecuatoriana es mantenida debido a su carácter reactivo frente a los lineamientos de la política exterior estadounidense. Sin embargo, la cooperación internacional recibida y el condicionamiento para la recepción de inversión que permita solucionar la crisis económica del Ecuador está sometida al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al combate de la corrupción, a la estabilidad en la gobernabilidad (el cambio en las prácticas

¹³⁰ Esta información se encuentra en el registro del Instituto de Ecuatoriano de Cooperación de la Cancillería.

clientelares y de pratonazgo), mecanismos de justicia transparentes y a la inclusión de los distintos grupos étnicos-culturales en la toma de decisiones.

- 2- El conflicto colombiano es percibido por Ecuador como una amenaza hacia su seguridad nacional más que como un problema de narcotráfico. El interés ecuatoriano es evitar la sociologización del conflicto, la expansión de la violencia de los grupos armados, controlar el fenómeno de los desplazados y prevenir la propagación de cultivos en zonas ecuatorianas.
- 3- El tema narcotráfico, desde la perspectiva ecuatoriana, ha condicionada su interés principal las relaciones con su mayor socio comercial, los Estados Unidos. Por ello, tanto a nivel de cooperación así como los beneficios económicos establecidos bilateral y multilateralmente (ATPA) se encuentran cruzados por mecanismos de evaluación de la lucha contra el narcotráfico, como es el caso de las certificaciones, para ser otorgados.
- 4- El Ecuador es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, a futuro podría significar el tema ambiental un aspecto fundamental de negociación.